
DIREITO E ASSISTÊNCIA SOCIAL



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Brasília



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Direito e Assistência Social

Organizadores:

Simone Aparecida Albuquerque

Karoline Aires Ferreira Olivindo

Sandra Mara Campos Alves



Ministério da Saúde

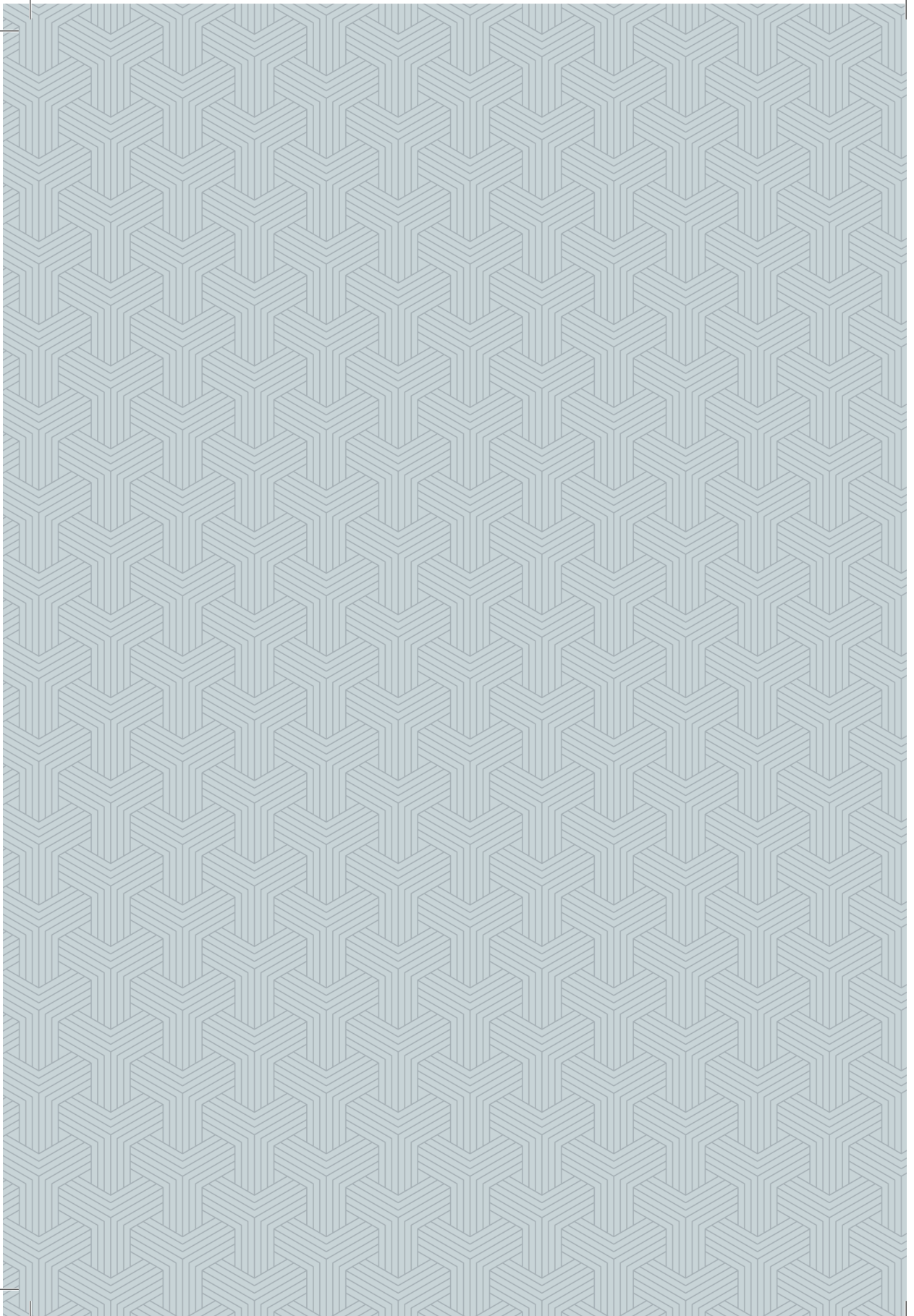
FIUCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz

Brasília

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome



Brasília, 2014



Tereza Campello

Ministra de Estado do Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Denise Colin

Secretária Nacional de Assistência Social

Simone A. Albuquerque

Diretora do Departamento de Gestão do SUAS

Karoline Aires Ferreira Olivindo

Coordenadora-Geral de Regulação da Gestão do SUAS

Impresso em

Produzido pela Secretaria Nacional de Assistência Social do
Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome
Edifício Ômega – SEPN 515 – Bloco B – 3º andar – Sala 360
CEP 70770-502 – Brasília/DF
Telefones: 0800 703 2003
www.mds.gov.br

Organização e Revisão: Andréa Barbi e Jarbas Ricardo
Almeida Cunha

Projeto gráfico, capa e diagramação: Lucas Fajarra

Ficha catalográfica:

D598d

Direito e assistência social / [Organizado por] Simone
Aparecida Albuquerque, Karoline Aires Ferreira Olivindo, Sandra
Mara Campos Alves – Brasília, DF: Fiocruz Brasília: Ministério
do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

134 p. – (Série Direito e Assistência Social).

ISBN – 978-85-60700-76-9

1. Assistência Social. 2. Participação Social. 3. Políticas
Públicas. 4. Política Social. 5. Seguridade Social. I. Título.

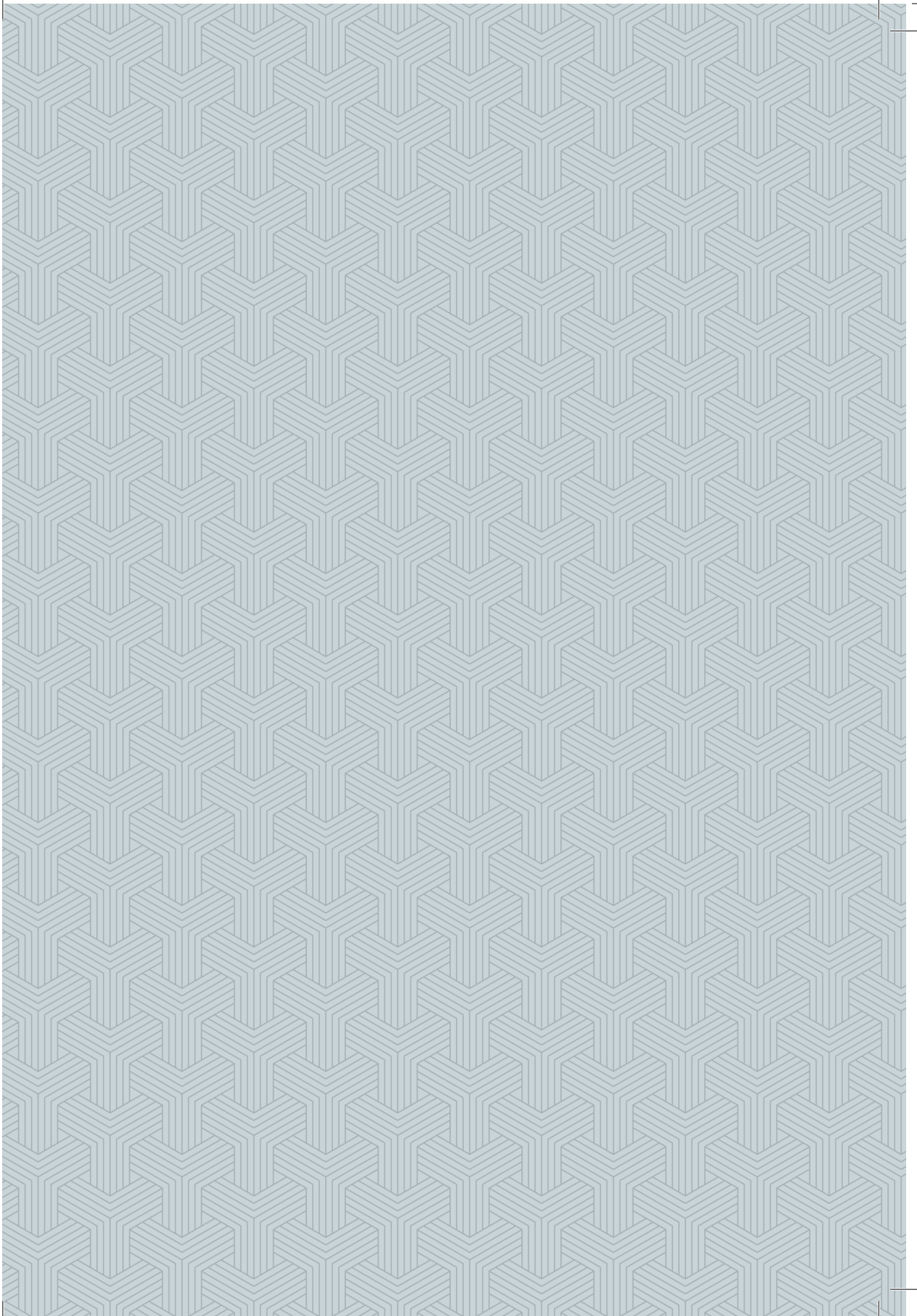
CDD: 360

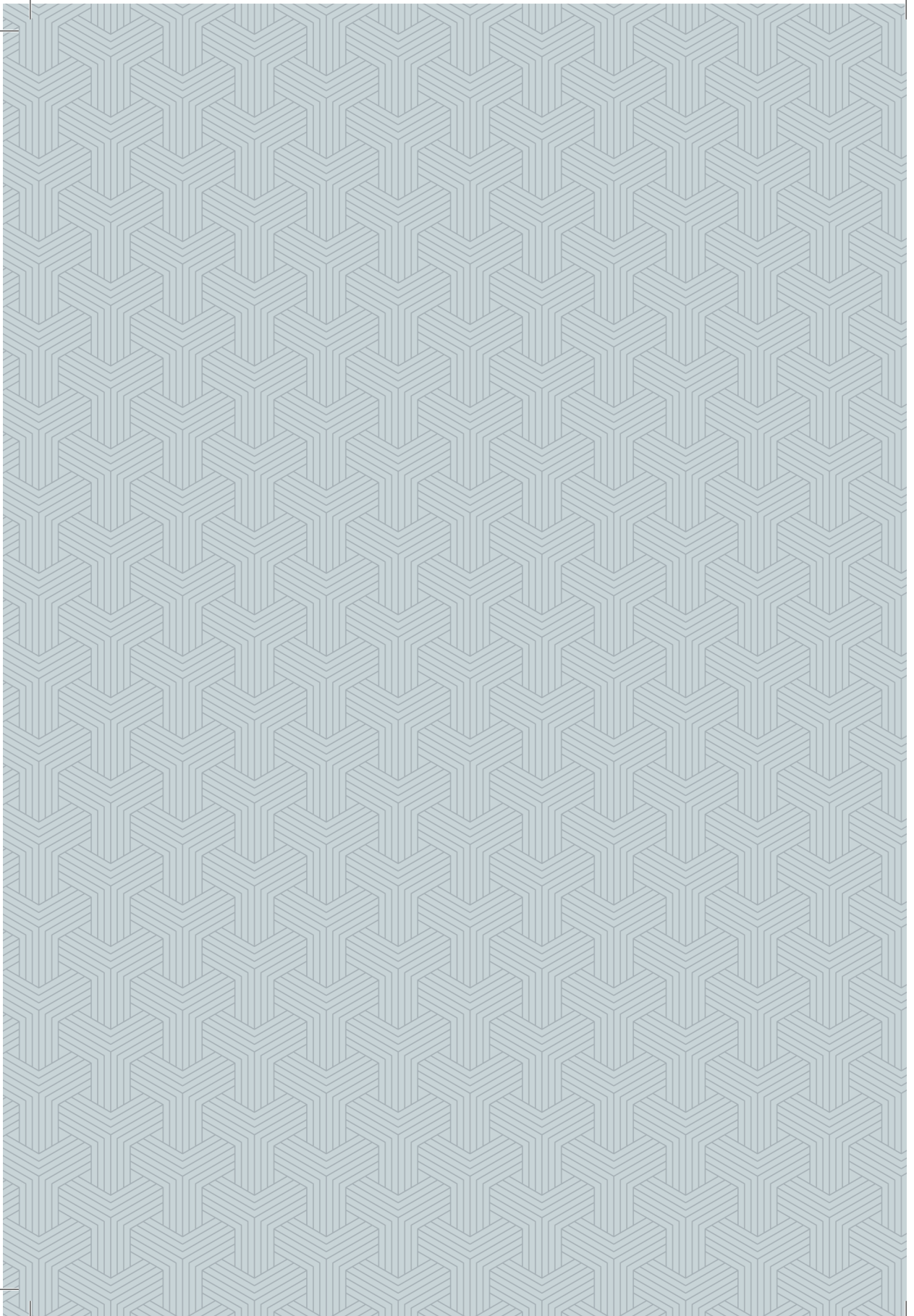


— SUMÁRIO —

CAPÍTULO 1 – EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	12
O DIREITO COMO BENESSE <i>Samuel Rodrigues</i>	15
A UNIÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/DIREITO E DIREITO/ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>Ophir Cavalcante Junior</i>	17
EM DEFESA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA QUE GARANTA O BEM ESTAR SOCIAL <i>Casimira Bengé</i>	20
O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>Marlova Jovchelovitch Noletto</i>	23
CONSOLIDAÇÃO DO PL-SUAS <i>Nádia Márcia Correia Campos</i>	25
CONSTRUINDO NOVOS PARÂMETROS PARA SE AFERIR A NORMA, A APLICAÇÃO DOS DIREITOS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>Marivaldo Pereira</i>	28
UMA VISÃO INTERSETORIAL E AMPLIADA DE PROTEÇÃO SOCIAL <i>Ieda Castro</i>	29
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA DO CNAS <i>Márcia Biondi Pinheiro</i>	31
O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL <i>Rômulo Paes de Sousa</i>	33

CAPÍTULO 2 – SOBRE DIREITO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	34
O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>Maria Luiza Rizzotti</i>	37
O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA NORMATIVA INTERNACIONAL E NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO <i>José Geraldo de Souza Junior</i>	39
QUAL É O PAPEL DO DIREITO E DO JURISTA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL? <i>Diogo Rosental Coutinho</i>	48
CAPÍTULO 3 – DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO	56
<i>Carolina Gabas Stuchi</i>	59
<i>Luis Eduardo Regules</i>	70
<i>Ana Paula Motta Costa</i>	80
<i>Ministra Márcia Helena Carvalho Lopes</i>	88
CAPÍTULO 4 – DO DIREITO NA LEI AO DIREITO NA PRÁTICA	96
<i>Professora Aldaíza Sposati</i>	99
<i>Alexandre Ticonello</i>	104
<i>Mário Volpe</i>	111
<i>Vicente de Paula Faleiros</i>	116
CAPÍTULO 5 – SISTEMATIZAÇÃO E CONCLUSÕES	122
<i>Berenice Rojas Couto</i>	125
<i>Karina Batista Sposato</i>	129





APRESENTAÇÃO

O objetivo da discussão proposta no I Seminário Direito e Assistência Social, realizado em novembro de 2010, foi mobilizar os operadores do Direito com o intuito de aprofundar o conhecimento, a produção jurídica e a implementação da política pública de assistência social.

Temas como direito à assistência social na normativa internacional e no direito constitucional brasileiro; desafios para implantação das ações de assistência social e, do direito na lei ao direito na prática, compõem as narrativas dos diversos agentes envolvidos com essas questões, no Brasil. Esta obra nos oferece o produto das reflexões teóricas e a críticas das ações cotidianas, tanto no âmbito da atuação institucional, como na atuação individual.

A parceria entre a Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SUAS/MDS e o Programa de Direito Sanitário da Fundação Oswaldo Cruz – PRODISA/Fiocruz/MS, instituída a partir de Termo de Cooperação firmado no final de 2012, deu ensejo à organização das conferências proferidas no seminário neste livro. A partir da seleção, revisão e sistematização do material do evento, a linguagem oral foi transformada em linguagem escrita, dando vida a esta obra.

Este árduo desafio de transformação apresenta os resultados com sólidas reflexões e recomendações produzidas no imbricamento entre o Direito e a Assistência Social a fim de chegar ao público e ao mercado editorial esta obra singular, única e de leitura imprescindível a todo aquele profissional, estudante ou interessado nas políticas públicas de assistência social e sua interface com o Direito.

Sandra Mara Campos Alves
Prodisa/Fiocruz/MS

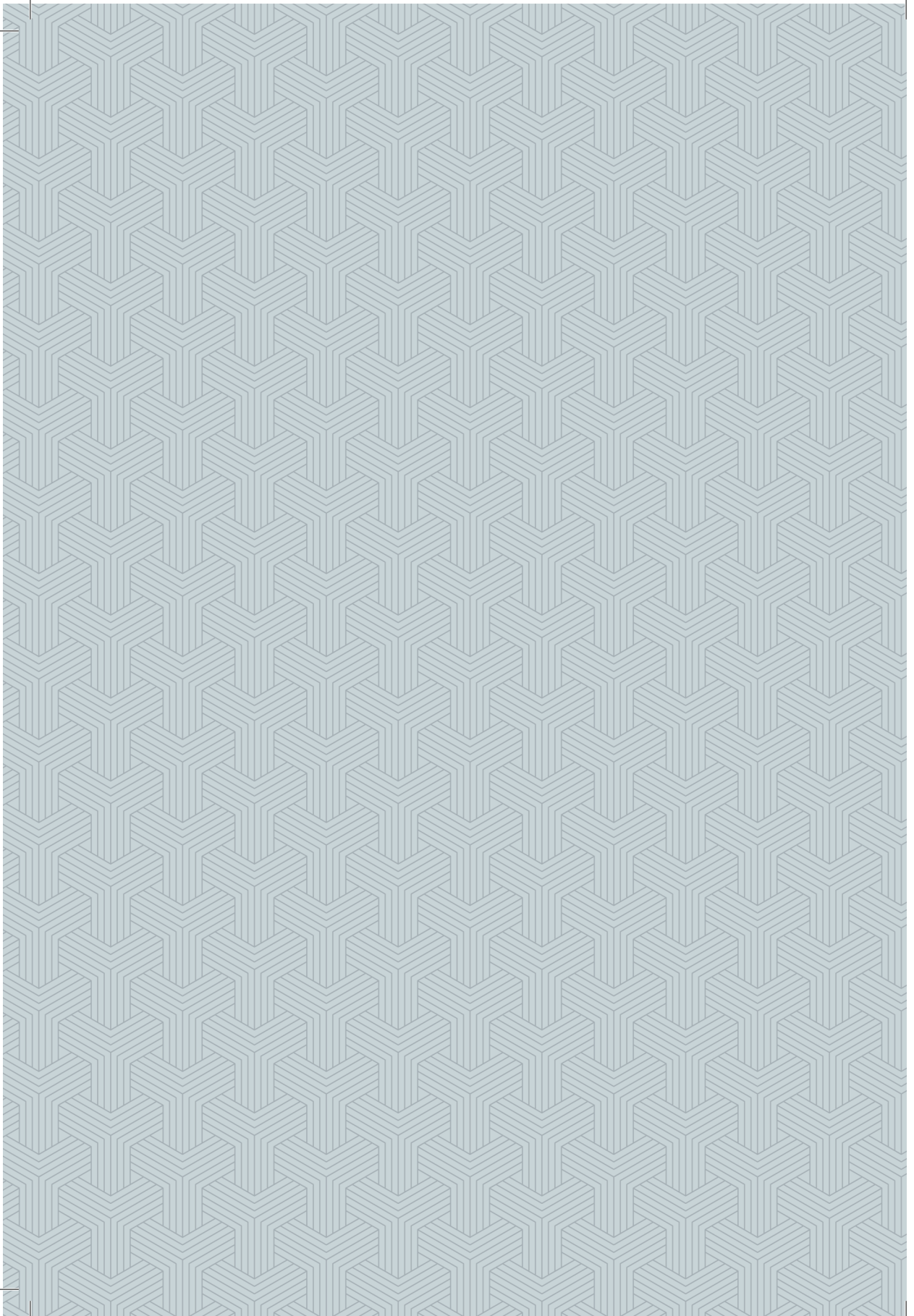
Simone Aparecida de Albuquerque
DGSUAS/MDS

— CAPÍTULO —

I



EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS
NA ASSISTÊNCIA SOCIAL



O DIREITO COMO BENESSE

Samuel Rodrigues

Representante do Movimento
Nacional de População de Rua

É um orgulho representar o Movimento Nacional da População de Rua, os usuários da Assistência Social desse país, nesta oportunidade na qual se discute Assistência Social e Direito.

A relação entre Direito e Assistência Social é um sonho, um desejo de quem vive à margem, de quem vive buscando acesso aos programas sociais. É algo fundamental para quem busca a vida como direito, para quem passou muitos anos tendo esse direito tratado como favor, como benesse.

É interessante observar que à medida que a Política de Assistência Social cresce, regride a política da benesse, o programa do favor, do sujeito bondoso. Pois, por trás da política da benesse, encontram-se, muitas vezes, outros interesses vinculados. Atualmente, com a Assistência Social focada também na perspectiva do Direito, podemos vislumbrar o reconhecimento da população de rua sob a condição da cidadania. Sermos convidados a participar desse evento soa como legitimação da sociedade de um modo geral, e do Estado brasileiro de direito. Trata-se do reconhecimento dessas pessoas como cidadãos de direito e não mais como objeto de benesses, de ações pontuais e/ou sazonais.

A população de rua vive na dependência de diferentes tipos de ações, como exemplo, a operação inverno, a operação Natal, entre outras. Há um avanço quando o Estado promove uma política continuada e atualizada de maneira perene. Perceber essas questões e acompanhar esses avanços é algo que comove, instiga, pois traz a responsabilidade da participação social.

Nós, usuários da assistência social, sempre defendemos que façam conosco e não façam por nós. Consideramos que fazer parte do grupo que planeja, elabora, implementa e monitora toda a Política Nacional de Assistência Social é caminhar em direção à cidadania e à justiça social.

Esse avanço que se consolida no Sistema Único de Assistência Social fez com que muitos direitos fossem conquistados. Essas constatações remetem às minhas histórias enquanto morador de rua, enquanto “trecheiro”. Sou nascido no Paraná e em uma de minhas caminhadas, lembro-me de ter chegado ao Espírito Santo, na cidade de Venda Nova do Imigrante, onde fui recebido por uma viatura de polícia, logo na entrada da cidade. Na ocasião, perguntaram se eu tinha algum parente na cidade ou se vinha atrás de emprego. Respondi que não para ambas as indagações. Disseram-me, “então entra aqui que a gente vai te levar a um lugar” Levaram-me até a divisa da próxima cidade. Em seguida, falaram: “você não volta mais não, você vai daqui pra frente”. O meu direito de estar, de ir e vir, foi violado de forma brutal e cruel. Essa foi mais uma de tantas experiências de negação de direito que vivenciei. Experiências difíceis de esquecer.

Em outra oportunidade, ao chegar em uma cidade do interior de Minas Gerais, fui procurar o serviço de abrigo. O responsável, ao me receber, disse: “você pode ficar aqui por sete dias sem sair na rua. Depois de sete dias, nós te daremos uma passagem de trem e você vai embora”. São histórias vividas há dez, doze anos ou mais, as quais fornecem um reflexo da realidade objetiva. A síntese entre emoção e consciência é a base que propicia a reflexão, é o que me faz discutir a Política de Assistência Social, ao longo dos anos, junto ao MDS e a outros atores. Os avanços são perceptíveis e contínuos, sendo a mobilização social necessária para a transformação dessa realidade.

Estamos às vésperas da inauguração de um Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População de Rua. Isso é um avanço. Estamos fazendo uma discussão junto ao IBGE para que, no Censo de 2020, a população de rua esteja inclusa na contagem nacional. Debateremos junto à Secretária do Patrimônio da União sobre a destinação de prédios públicos, em várias capitais brasileiras, como forma de habitação para a população de rua.

Recebemos a tipificação dos serviços socioassistenciais, que tratou com apreço e dignidade a questão da população de rua, do abrigamento e da abordagem desses indivíduos. Buscou-se solucionar uma discussão antiga sobre as condições estruturais dos abrigos, que mantinham mais de 300 homens em um galpão distribuído de forma aleatória. A tipificação propiciou um novo sistema, com a disponibilização de infraestrutura e equipamentos com capacidade de atender até 150 pessoas, no máximo.

Isso tudo é conquista da Assistência Social, da mobilização social, da população de rua, que arregaçou as mangas e saiu à luta, unindo-se a outras entidades parceiras em defesa dos direitos dos cidadãos. Até então, a população de rua era vista como marginalizada, pessoas que “poluíam” as ruas, não contribuíam em nada para o desenvolvimento da cidade. Por não pagarem impostos eram classificados como pessoas sem direito; ou seja, não eram contribuintes, logo, não tinham direitos. Aos poucos essas crenças foram abandonadas. Hoje, temos orgulho das conquistas da população de rua e de vários segmentos vinculados à Assistência Social, que objetiva uma política de Estado e a assume como direito.

É fundamental que nossos governantes abram as portas aos mais pobres, que comemorem todo ano o Natal junto à população de rua e aos catadores de materiais recicláveis, não só em São Paulo, como também em outras localidades. Possibilitem, ainda mais, a organização do Movimento Nacional de População de Rua, para que avancemos nessa discussão, independente de quem esteja no poder, de quem esteja no comando dessa nação.

Aprendi, recentemente, com um companheiro de conselho, que para povo organizado não existe governo bom ou ruim. Sendo assim, essa população continuará organizada, defendendo seus direitos, para que tenham a Assistência Social como direito, como política que resgatará a cidadania. Outros grupamentos têm mergulhado a fundo para resgatar os direitos que ao longo dos anos foram negados, como as pessoas com deficiência física ou deficiência intelectual. Do mesmo modo, esses direitos foram negados à população de rua, aos catadores de materiais recicláveis, aos negros, às prostitutas, aos indígenas, aos quilombolas.

É um estímulo obter bons resultados a partir do esforço das equipes e comunidades que tanto trabalharam e se organizaram, e que fazem do direito uma bandeira de luta. Graças a essa luta e trabalho, que não são só meus, mas de muitos companheiros, temos encontrado o caminho de saída das ruas. Continuamos empunhando a bandeira e o sonho de um dia vivermos em um país onde ninguém mais tem a rua como espaço de moradia, como lugar de dormir e de conviver. Que todos possam encontrar na política habitacional a sua morada; na política de saúde o tratamento dos males; na Política de Assistência Social o foco no direito, além de uma política mais justa e digna para toda a população brasileira.

A UNIÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/ DIREITO E DIREITO/ ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ophir Cavalcante Junior

Presidente do Conselho Federal da OAB
(fevereiro de 2010 a janeiro de 2013)

A presença da Ordem dos Advogados do Brasil nesse evento não tem só um significado simbólico do compromisso do Direito com a Assistência Social, é muito mais do que isso. É uma demonstração efetiva de que sem essa combinação entre o Direito e a Assistência Social nós teremos menos igualdade neste país. Portanto, é o momento de celebrarmos essa união. Trata-se do Direito posto a serviço da sociedade, no sentido de estabelecer medidas que possam diminuir, cada vez mais, as desigualdades no Brasil.

Essa tem sido a perspectiva da Ordem dos Advogados do Brasil, da advocacia brasileira compromissada em diminuir as exclusões sociais, as desigualdades. A perspectiva que devemos ter, hoje e sempre, em relação à Assistência Social é a de que ela não é só um Direito Constitucional. É muito mais do que isso, é um Direito Universal e, como um Direito Universal, consagrado em vários tratados internacionais. Como tal, deve merecer do Estado mais atenção, por meio da implantação de Políticas Públicas de inclusão e inserção social.

Temos a nos ajudar, acredito seja essa a pretensão e a proposta dos organizadores, o direito, o acesso à Justiça como sendo, também, um bem fundamental, um valor da sociedade, a fim de tornarem efetivos os direitos previstos na Constituição Federal. Portanto, a união de Assistência Social com o Direito, e o Direito com a Assistência Social tem um significado muito forte, do qual não podemos nos afastar.

A Ordem dos Advogados do Brasil, além da defesa da Constituição, da democracia, do Estado de direito, tem um compromisso institucional com o equilíbrio e a preservação dos direitos. Sobretudo, dos direitos que dizem respeito ao alicerce da cidadania. Miséria, exclusão, incerteza diante do futuro, tudo isso faz com que as pessoas sejam levadas a procurar

alternativas marginais, refugiando-se nas drogas, praticando violência. Temos a mais sólida convicção de que a verdadeira paz social somente será atingida quando houver oportunidade para todos.

Chegamos a uma encruzilhada. Deve o Estado continuar a investir milhões ou até mesmo bilhões de Reais em programas para reprimir as convulsões sociais e as violências nas cidades? Ou a alternativa será empenhar toda a energia para diminuir as desigualdades, para erradicar a pobreza? Com toda certeza esta última opção é a mais simples. Mas é, também, a de melhor custo benefício, de curto prazo e eficiente.

Atualmente, o Brasil empenha esforços para se tornar uma economia estável, talvez a 5º economia mundial, numa competição que chega a ser frenética diante das oscilações dos mercados internacionais. Essa é uma lei natural do capitalismo: ocupar espaços e crescer. Entretanto, para ser saudável, uma economia deve prover uma rede de segurança, que se traduz em oportunidades para todos.

Hoje em dia, há uma rede privada ligada à questão assistencial no Brasil, que tem auxiliado o Estado nessa difícil missão, relacionada ao respeito às pessoas que estão em condição de extrema pobreza. Essa rede social está impedida de trabalhar de modo formal, oficial, na medida em que ainda não houve a regulamentação da Lei da Filantropia. Por isso, é necessário que haja a expedição do Decreto que regulamenta esse dispositivo, afim de que possamos continuar com essa importante rede, que cada vez mais se impõe como perspectiva de assistência às pessoas em dificuldades.

A Assistência Social, além de ser um direito constitucional é um Direito Fundamental. Temos, portanto, a convicção de que esse espaço será importante, fundamental não só para construir pontes, como para ampliar caminhos, no sentido de se ter uma política permanente. Principalmente, no que diz respeito as proteções que devem ser conferidas às pessoas que estão dentro dessa rede, estabelecendo uma união indissolúvel entre o Direito e a Assistência Social, que deve ser cada vez mais proclamada e praticada. Desse modo, a Ordem dos Advogados do Brasil, seja por meio de suas Comissões, ou por intermédio do seu Conselho Federal, vai continuar trabalhando para a ampliação dessa interlocução. Não só em Brasília, mas em todo o Brasil, por meio de suas várias representações.

Continuemos acreditando que podemos mudar, que podemos transformar nosso trabalho. O exemplo serve como um fermento, para que haja cada vez mais a consciência do compromisso social. Sobretudo, no que diz respeito a solidariedade que devemos ter. Além disso, é, também, um alerta para as autoridades de que a sociedade brasileira está preocupada consigo própria. O Estado se sustenta por meio dos impostos que recolhemos. Desse modo, o Estado precisa retornar à sociedade aquilo que nele é investido. Tenho certeza que a nossa posição de cobrança, de fiscalização, de cooperação, é fundamental para que o Estado destine cada vez mais verbas, a fim de diminuir as desigualdades no país.

EM DEFESA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA QUE GARANTA O BEM ESTAR SOCIAL

Casimira Bengue

Chefe do Programa de Proteção à Criança do UNICEF, no Brasil

O direito à Assistência Social embora apresente as visões, os conceitos e as normas internacionais como cumprimento dos Direitos Humanos mais fundamentais, esteve por muito tempo ofuscado por práticas sociais baseadas nas precariedades, que são tentativas de apresentar esse direito fundamental como um favor, como uma obra de caridade. Falava-se em assistencialismo, obras sociais, ações qualitativas, as quais configuravam o conjunto de ações praticadas pelas igrejas, irmandades, instituições de caridade e outras iniciativas da sociedade, que se uniu para atender aos mais pobres. Ou seja, para desenvolver ações assistenciais que propiciem a sobrevivência dos desprovidos, quando da ausência de uma política pública que garanta o acesso aos direitos mais fundamentais.

Hoje em dia, tais ações podem parecer insuficientes e, por vezes, inadequadas. Mas, é importante lembrar que elas representaram uma resposta social própria, do quanto é importante lutar. O texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicado em 1948, já se referia ao bem estar e aos serviços sociais. Afirmando, desde o princípio, que o ser humano tem direito a um padrão de vida digno, decente, e que sua família de ter saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis. Além disso, ter direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de sobrevivência.

No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou esse direito, depois reforçado pela Lei de Assistência Social, de 1995, durante a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social, ocasião na qual se afirmou os princípios dos direitos em Assistência Social, e se estabeleceu parâmetros de avaliação para o enfrentamento da pobreza. É difícil compreender porque um direito tão fundamental e importante demorou tanto tempo para ser aprovado. Entre as respostas encontra-se inúmeras razões, como visões

preconceituosas sobre os pobres, não termos desenvolvimento, entre outras. Talvez, uma explicação importante para a falta de uma Política de Assistência Social como direito de cidadania é o fato de que nem os movimentos sociais, organizações populares, governo e diferentes movimentos sociais passaram a dialogar tendo como princípio os Direitos Humanos. Destaca-se que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por fazer parte desta história e por recolocar o tema Assistência Social como compromisso do país, como garantia aos Direitos Humanos, promoveu um avanço em termos de ações efetivas.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) fica honrado em participar do debate para aprofundar essa dimensão do Direito Humano, que caracteriza o direito à Assistência Social. Dimensão essa, que busca a qualificação de serviços, a estruturação de políticas e programas. Mas, acima de tudo, busca a transformação de todas essas discussões numa política de Estado.

Somente uma política pública com investimentos robustos na redução da pobreza, poderá ajudar a diminuir as disparidades que impedem que o país se desenvolva com mais justiça social, e que cada cidadão seja tratado de forma igualitária. Expresso o nosso compromisso de ajudar a garantir que crianças, adolescentes e suas famílias tenham os seus direitos mais básicos e fundamentais assegurados na Política de Assistência Social, e que a partir deles possam acessar aos demais direitos, visando realização plena enquanto cidadãos.

O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Marlova Jovchelovitch Noletto

Diretora Técnica e Coordenadora de Desenvolvimento Social e Projetos
Transdisciplinares da UNESCO,

Sinto-me especialmente privilegiada por representar a UNESCO neste evento. Simone Albuquerque, em 1991, deu-me um apelido que ficou para sempre em minha memória e referências afetivas. Comentarei, brevemente, dois episódios marcantes. Depois da Constituição de 1988, um grupo de assistentes sociais, entre elas eu e várias das colegas que estão participando desse seminário, mobilizávamo-nos pela aprovação da LOAS, a Lei Orgânica de Assistência Social. Era um congresso e, num dado momento, Simone disse: “a partir de agora, Marlova, eu vou te chamar de MarLOAS”.

Em outra ocasião, com o apoio de toda nossa categoria, tive a honra e o orgulho de ser a primeira presidente do Conselho Nacional de Assistência Social, hoje presidido pela colega Márcia Pinheiro. Na época, presidi, ainda, a 1º Conferência Nacional de Assistência Social e com a ajuda de colegas engajados com a temática, pudemos participar da aprovação da LOAS. Essas lembranças nos dão uma sensação prazerosa e de muito orgulho em verificar até onde chegamos.

O caminho percorrido foi longo e aprendemos com os muitos amigos com os quais trabalhamos na área do Direito, que a interpretação das leis se faz de forma topográfica. Mas, será que avançamos, ao longo desses anos, em direitos sociais? Existe um amplo debate entre os operadores do Direito - isso inclui defensores públicos, promotores, magistrados e, evidentemente, advogados e todos os assistentes sociais e as demais categorias que trabalham na área - se esses direitos são ou não são de 1º geração? Se eles são ou não são imediatamente aplicáveis e de que maneira nós precisamos trabalhar com eles?

Participar deste seminário representando a UNESCO, Organizações das Nações Unidas para Educação, a Ciência e Cultura, junto com a nossa agência-irmã UNICEF, a OAB e Ministérios, usuários e outros autores para

discutir sobre o Direito e Assistência Social é um marco simbólico. O tema deve ser amplamente debatido para que possamos avançar. Por quê? Porque precisamos garantir que haja uma transição do Direito que está previsto para o Direito que efetivamente é implementado na vida cotidiana da população brasileira.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome fez inúmeros avanços na redução da pobreza, na diminuição da desigualdade. O programa Bolsa Família contribuiu sobremaneira para isso. Mas, talvez o maior avanço dos últimos anos tenha sido a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Trata-se de um direito constitucionalmente previsto, regulamentado por Lei Orgânica específica e própria, que é a Lei Orgânica de Assistência Social, datada de 1993. A consolidação do Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei já é uma realidade. Os demais benefícios contemplados, embora tenham apresentado algumas dificuldades operacionais que rapidamente foram solucionadas, já estão implementados.

Observamos que a medida que avançamos na consolidação do Sistema Único de Assistência Social, progredimos no fortalecimento do Conselho Nacional de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social. São consolidações que ganham institucionalidade, ligada ao Direito Constitucional, que é regulamentado por lei específica, que representa de fato avanços imutáveis para a população brasileira.

Esses avanços, que para categoria dos assistentes sociais são muito importantes, são também fundamentais para uma série de profissionais. Talvez, os do Direito sejam aqueles que ao nosso lado tenham a missão de ajudar a transformar em realidade o direito à Assistência Social.

Por meio desse seminário pudemos fortalecer os vínculos entre as diversas disciplinas, sobretudo as das Ciências Humanas e Sociais. De forma que, juntos, avancemos na consolidação dos direitos. Em primeiro lugar, o direito humano da população brasileira, mas também os direitos sociais.

Para nós, da UNESCO, foi especialmente gratificante ouvir a fala do Samuel, em nome da população de rua. Há quatro anos, quando começaram as discussões sobre o censo daquele segmento, a ideia parecia estranha. Hoje, não só foi possível fazer o censo, como fazer uma publicação. Iniciou-se, ainda, uma discussão para que essa população, que por tantos anos foi invisível aos olhos da sociedade brasileira e do

estado, passasse a ser visível e reconhecida como uma população que têm direitos. Direitos Humanos, Direitos Sociais e, sobretudo, direito a uma vida feliz, com justiça social e dignidade. Porque esse é o Brasil que nós queremos, o Brasil que nós acreditamos. Esse é principalmente, o Brasil que estamos ajudando a construir.

CONSOLIDAÇÃO DO PL-SUAS

Nádia Márcia Correia Campos

Superintendente de Assistência Social da Bahia, representante do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) (Biênio 2010/2011)

É de grande importância para a Assistência Social a instalação dos serviços estatais, a fim de que sejam cada vez mais especializados, tenham mais controle e monitoramento do Estado. Pois, assim poderemos garantir uma política na qual acreditamos e, que vem sendo construída desde a Lei Orgânica de Assistência Social. Buscamos garantir que o usuário receba aquilo que é um direito dele e que é um dever do Estado: o atendimento às suas vulnerabilidades.

As redes de Assistência Social das quais dispomos, atualmente, como as entidades e organizações não governamentais, são muito importantes. Porém, compreendemos, antes de tudo, que é fundamental que o Estado possa estar organizado e legalmente preparado, para realizarmos o controle e garantirmos ao povo brasileiro aquilo que lhes pertence por direito.

Portanto, nessa caminhada desde a Constituição de 1988; passando pela LOAS; pela Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e, agora, pelo PL-SUAS, ficará assegurado ao Estado e ao povo brasileiro o que lhes é direito. Esperamos que o debate trazido possa mobilizar a todos. Não só os profissionais da Assistência Social, como também os profissionais do Direito e, principalmente, do Legislativo. Pois, dessa forma, poderemos aprovar o PL-SUAS, e assim progredirmos na caminhada.

CONSTRUINDO NOVOS PARÂMETROS PARA SE AFERIR A NORMA, A APLICAÇÃO DOS DIREITOS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Marivaldo Pereira

*Subchefe-Adjunto para assuntos Jurídicos
da Casa Civil da Presidência da República
(Setembro de 2007 a agosto de 2010)*

Parabenizo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome pela realização desse seminário que se propõe a discutir o aspecto jurídico da Assistência Social. A temática começou a ganhar enorme importância no ordenamento brasileiro, a partir da Constituição de 1988. Oportunidade na qual foi sacramentado o papel da Assistência Social como direito subjetivo, e não mais como um favor, como benesse. Dentro dessa nova perspectiva da Assistência Social como direito, deu-se origem a uma série de normas que disciplinam e regulamentam os direitos que foram assegurados na nossa carta cidadã.

O movimento começou a ganhar força e representatividade no país há cerca de oito anos, a partir da mobilização que resultou na criação do Ministério e, posteriormente, na modernização de uma série de programas já existentes. Bem como, na criação de novos programas e no fortalecimento da Assistência Social como um todo em nosso país. Nessa ocasião, ocorre também a descentralização dos serviços de Assistência Social, maior participação e fortalecimento na relação entre os entes federados, e a realização de parceria com as entidades da sociedade civil.

Destaca-se que se enquadra, nesse panorama histórico, o movimento da Lei nº 21.101 (Lei da Filantropia), de 2009. Como evidenciado pelo presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, a referida Lei deve ser

regulamentada depois de um intenso processo de debates no âmbito do Executivo. Debates esses, que contaram com muitos subsídios da sociedade civil, por meio dos Ministérios responsáveis pelas respectivas áreas. E, que agora está em fase final de construção, devendo ser publicada em breve.

É importante debatermos a temática da Assistência Social, para que possamos avançar na concretização daqueles direitos que já estão consolidados em nosso ordenamento. Principalmente, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil. É fundamental para a concretização desses direitos o envolvimento dos militantes do meio jurídico, não apenas a Ordem dos Advogados do Brasil; mas, também, a advocacia pública, a defensoria pública, a magistratura, e o Ministério Público Federal. Para que, juntos, esses entes possam debater a Assistência Social e construir novos parâmetros para o aferimento da norma, da aplicação dos direitos no âmbito da Assistência Social. Isso tem por objetivo, evitar que o debate no âmbito da Assistência Social seja contaminado por uma visão do direito privado, por uma visão do direito comum.

UMA VISÃO INTERSETORIAL E AMPLIADA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Ieda Castro

Presidente do Colegiado Nacional de Gestores
Municipais de Assistência Social.(CONGEMAS)
(Biênio 2010/2011)

É uma satisfação enorme para os militantes, gestores e para quem está na ponta do sistema tentando efetivar o Direito, um debate dessa natureza. Esse seminário é basilar, na medida em que traz para a esfera pública a referida temática. Além de politizar uma política pública que, historicamente, vem sendo relegada à dimensão do espaço privado da bondade, do desejo individual, da prática da caridade.

Apesar de todo arcabouço jurídico, o debate é importante porque traz para a cena pública a dificuldade em garantir a assistência como direito. Convivemos com práticas conservadoras e práticas novas. O SUAS é uma prática nova. O Sistema Único de Assistência Social efetiva e avança, mas as práticas conservadoras presentes na cultura política ainda resistem. De tal modo, que ainda se utilizam as expressões filantropia e caridade quando tratamos de uma questão social como é a pobreza. Sem que se leve em consideração que, desde 1988, o Estado trata dessas questões e assume seu papel. Mesmo assim, há ainda todo um conservadorismo em relegar ações ao espaço da vida privada.

Esse é um debate importante para nós porque possibilita ampliar o campo de visão dessa temática. São novos sujeitos, novos personagens no espaço histórico e social. O sistema de garantia de direitos é fundamental nessa discussão. Temos problemas, dificuldades, questões polêmicas, complexas, que o seminário não dará conta de definir. Mas, que trazem à tona ideias, informações e dados estruturantes para efetivar esse direito. Um modo de incluir dentro do sistema de garantia de direitos uma visão intersectorial e ampliada de proteção social, que não seja apenas aquele atendimento pontual de saúde, do medicamento pelo medicamento, da

cesta básica pela cesta básica, como são, normalmente, os procedimentos cotidianos da gestão municipal de assistência social.

O CONGEMAS os convida a tecer uma rede de consolidação da Assistência Social como um direito. Para que, assim, sejamos capazes de vislumbrar novos espaços de atuação, rompendo com essa cultura política conservadora, que faz com que aumente a desigualdade social. Esperamos que essa luta seja cada vez mais acirrada. Sinto-me honrada de estar em um país que adotou como norma jurídica o direito democrático, ampliando o espaço para disputa política por necessidades, satisfação de necessidades. Falta-nos, ainda, o amadurecimento necessário no campo da política, para entender que algumas das nossas necessidades são geradas pelo modelo de sociedade que nós mesmos adotamos.

Acreditando que é possível construirmos uma nova sociabilidade, confiando que essa nova sociabilidade passa pelo Direito, e acreditando que somos os sujeitos históricos fundamentais nesse processo, o CONGEMAS tem a honra de contribuir para o fortalecimento desse debate.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE CONSULTA PÚBLICA DO CNAS

Márcia Biondi Pinheiro

Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social

É fundamental debater a regulação, já que é nosso papel o reconhecimento dos entraves que ainda temos. Avaliando o que conquistamos, reafirmo a importância dos avanços obtidos com a realização da Conferência Nacional sobre o controle social, em 2009. Tema que temos aprofundado, objetivando a construção de procedimentos, a aprovação da tipificação dos serviços no campo da Assistência Social, a inscrição dos conselhos à luz do novo papel adquirido após a Lei nº 12.101, de 2009.

Destacamos que foi deliberada a assinatura da carta intitulada *Carta Aberta aos Parlamentares em Apoio ao PL SUAS*, que o CONGEMAS e o FONSEAS fizeram circular pelo país. A assinatura do CNAS, na busca de uma parceria ampla quanto ao PL SUAS, é uma grande tarefa que temos nesse tempo histórico e social, o qual foi satisfatoriamente vivenciado. Pois, hoje verificamos a realidade das lutas concretizadas por meio dos discursos trazidos para esse debate,

O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL

Rômulo Paes de Sousa

Secretário Executivo do Ministério do
Desenvolvimento Social e Combate a Fome

Estamos realizando esse debate num momento muito especial. Primeiro, porque é um momento de encerramento de um ciclo, de dois mandatos de um governo que tem muitos resultados na área de política social, sobretudo, na área de Assistência Social. A percepção inicial dessas políticas no mundo era de que o Brasil obteve grandes resultados na redução da pobreza, da desnutrição e no crescimento econômico com inclusão. Inclusive, em uma condição especial, se comparado ao período pós-guerra, no qual não houve um nível de inclusão tão profundo como o que se observou nos últimos anos. É possível que estejamos falando de um período ainda maior.

O governo manteve efetivo compromisso com a proteção social e, dessa forma, com a Assistência Social. Dentro da temática das políticas sociais de proteção e assistência todos os governos possuem ações à mostra. Entretanto, há uma diferença fundamental em termos de profundidade, em termos de amplitude dessas políticas. Quando se fala, tanto no plano internacional como nos estados e municípios brasileiros, que determinado dirigente político tem compromisso com as políticas sociais, via de regra surgem questionamentos quanto aos investimentos e ao orçamento. O que remete à cobertura dos serviços e dos benefícios, além da qualidade dos benefícios. Soa meio bíblico, mas, numa analogia, significa algo como: “mostre as suas obras e aí nós saberemos, na verdade, qual é o grau de compromisso que um governo tem com esse tema”. E, nesse caso, o Brasil tem muito a mostrar.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) definiu uma nova relação entre o Estado e os indivíduos que têm ou que podem ter os seus direitos violados. Essa nova relação acontece de forma sistêmica. O que se observa é que a primeira etapa de implementação do SUAS foi vencida, na qual definimos uma cobertura de benefícios e serviços. Ao delimitarmos o arcabouço desse sistema de Assistência Social, passaremos para segunda fase de efetivação do Sistema.

Destaca-se que um padrão de atendimento, sob nossa perspectiva, é compreendido como um sistema homogêneo que não reflete desigualdades nas relações sociais. Para tanto, houve a necessidade de definição de marco legal para atuação e funcionamento do Sistema. Sendo assim, definimos a participação social como componente inerente ao funcionamento do sistema.

Atualmente, pode-se dizer que o SUAS é uma realidade, que a primeira etapa de implementação está cumprida. Um espectro amplo de indivíduos, tanto usuários quanto profissionais que atuam no setor, apontam para a necessidade de uma mudança qualitativa. Portanto, na segunda etapa, a mudança qualitativa se dará por meio da integração com as demais políticas sociais, com a ampliação das competências técnicas do SUAS. Incluindo, ainda, as do setor jurídico, como a adesão de mais profissionais do Direito com atuação voltada para o SUAS. Dessa forma, teremos uma elevação da qualidade dos serviços prestados e, obviamente, um aprofundamento dessas questões.

Entretanto, tais questões dependem da definição de um marco regulatório, que pontue de maneira mais clara o papel do Estado e o papel do setor não governamental presente na área. Além disso, determine a função complementar ou suplementar desses atores no Sistema. Por isso, é importante retomar a discussão do aspecto normativo de todas as questões referenciadas anteriormente, tais como: a implementação do SUAS, a cobertura, o funcionamento, a qualidade dos serviços, a garantia dessas qualidades. Portanto, da definição das questões que garantam o direito de um atendimento adequado para as demandas da população, não apenas em situação de pobreza, mas aquelas pessoas que possuam outras vulnerabilidades.

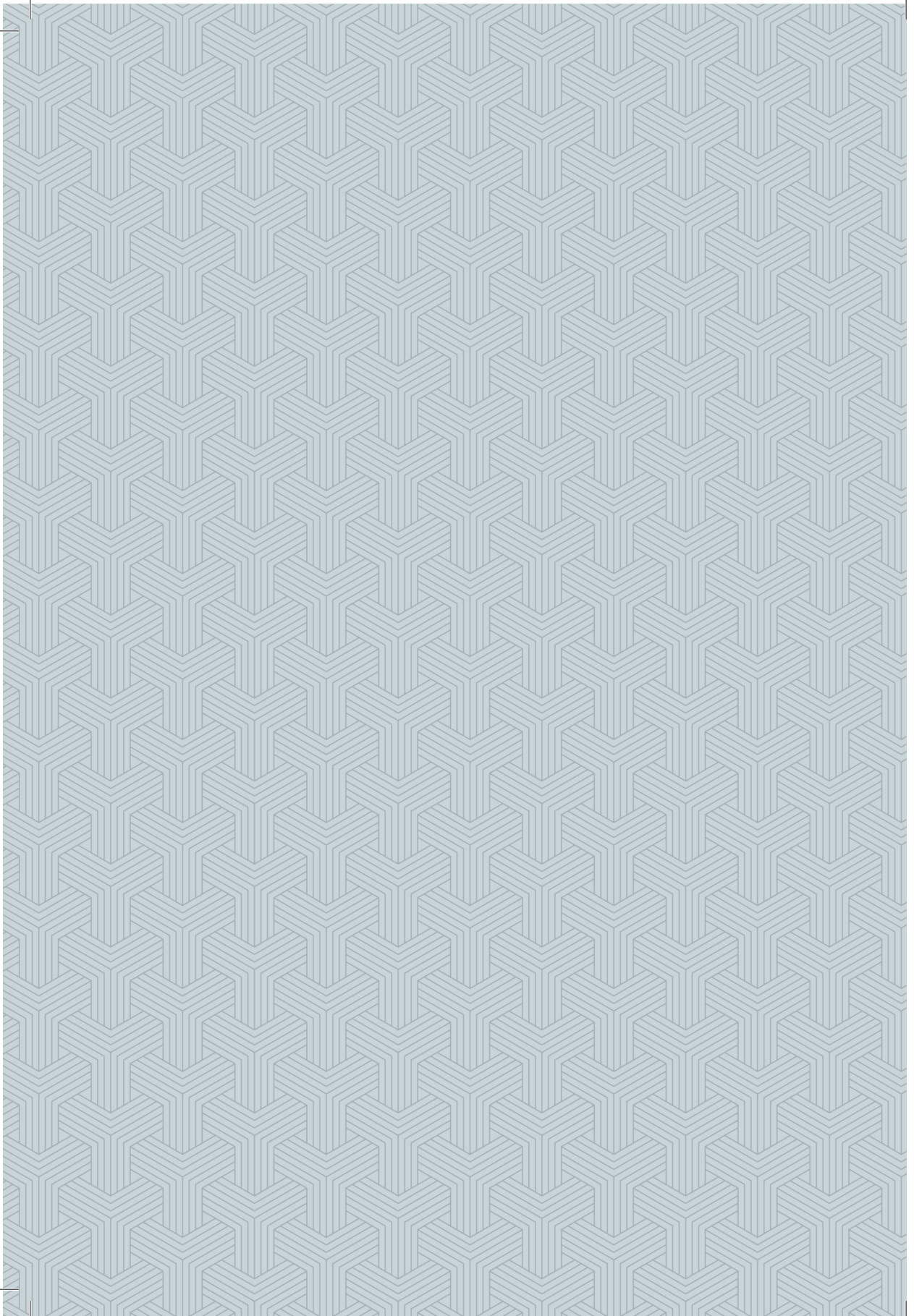
Esperamos, em nome da Ministra Márcia Lopes, que todos os presentes tragam a experiência e o conhecimento que têm como gestores, como profissionais do Direito, como estudantes, pesquisadores, usuários do sistema, para enriquecerem o MDS, enriquecerem o Sistema Único da Assistência Social. Considerando, ainda, o nível estadual e municipal, as agências nacionais e os conselhos aqui citados. Esse é, sem dúvida, um momento oportuno para que tenhamos mais clareza sobre como conduzir as políticas de proteção social no Brasil.

— CAPÍTULO —





SOBRE DIREITO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL



O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Maria Luiza Rizzotti

Secretária Nacional de Assistência Social
(No período de maio de 2010 a fevereiro de 2011)

Ao longo de sua história, o Brasil tem construído e constituído direitos. Desse modo, pretendemos discorrer sobre o direito à Assistência Social. Há alguns anos, o tema sequer era pauta de discussão no contexto nacional. Portanto, é de extrema importância que possamos debater sobre um país que não só supera a pobreza, como também diminui, a cada dia mais, suas injustiças. Atualmente, temos condições de comemorar um país que reduziu em mais de 50%, nos últimos anos, o número de pessoas em situação de pobreza. Bem como, garantiu a redução de 25% para 4% o número de indivíduos em situação de extrema pobreza.

Há muito tínhamos a convicção de que não bastava retirar essas pessoas das condições adversas. Era preciso garantir sobrevivência material, sob a perspectiva do Direito. Resgatar a função e a lógica desses cidadãos, não apenas assegurando a sobrevivência, como também reivindicando justiça. Pretendíamos dizer a essas pessoas que elas não são pobres por uma questão natural, porque nasceram assim. Quando nos empenhamos em reconstruir proteção social, garantir condição de vida, sob a égide do Direito, reconhecemos, necessariamente, que este país que um dia permitiu que pessoas estivessem submetidas à condições sub-humanas, hoje as resgata por meio da justiça.

Na medida em que tratamos de Assistência Social e Direito, discutimos para além da sobrevivência física. Na verdade, estamos discorrendo sobre o resgate da cidadania, a fim de retirá-los da condição de injustiça. Nesse espírito, efetivamente, é fundamental reconhecer o direito de cidadania de todos e ouvir aqueles que são beneficiários dessa política, e que se consideram cidadãos de direito. Sendo assim, debater esse tema com instituições tão importantes como a OAB, o UNICEF, o Conselho Nacional, além das representações de estados e municípios, significa alargar o diálogo, ampliar a discussão, definir novos parâmetros e construir uma nova proposição para o Brasil.

Estamos debatendo com aqueles que ainda não acreditam que o direito à Assistência Social é um direito garantido constitucionalmente. A Política de Assistência Social foi um passo fundamental para que os responsáveis pela gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome formassem parâmetros novos, com a presença de seus trabalhadores, congregando segmentos e usuários de todo o Brasil.

O DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA NORMATIVA INTERNACIONAL E NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Prof. Dr. José Geraldo de Souza Junior

Pró-Reitor da Universidade de Brasília
Professor da Faculdade de Direito (UNB)
Mestre em Teoria do Direito
Doutor em Direito, Estado e Constituição,
Criador do projeto *O Direito achado na rua*

Considerando o perfil dos seminaristas, optou-se por trabalhar algumas dimensões a partir do marco normativo internacional e nacional, que orientam a postura, o modo pelo qual nos colocamos em perspectiva de interpretação e aplicação, afluente, abrangente, criativa, expansiva, de um campo do Direito: o Direito Social., com referência aos Direitos Humanos e Direitos de Cidadania. Os quais não podem ser compreendidos no momento de sistematização dogmática, apenas porque os direitos não são criações das instituições, os direitos não são afirmações definitivas nas suas expressões legislativas. Eles são, antes de tudo, um processo contínuo de criação, de conquista e de afirmação no âmbito do social.

Já no século XIX, quando o modelo moderno de afirmação do jurídico pela legislação apresentava-se em contraste com as práticas de juridicidade plurais de sociedades ainda não centralizadas na forma de Estado, a codificação se expressava como racionalidade cognitiva do Direito. Os juristas afirmavam a suspensão quanto à pretensão normativa por expressão puramente legislativa. Afirmavam que o Estado era uma instituição igualmente histórica e datada, por isso não criava direito, no máximo declarava direito. O Direito real era vivo, era espontâneo, era produzido em um dinamismo social que o atualizava permanentemente e o inscrevia cotidianamente.

Um autor francês, Patrick Pharo, escreveu um livrinho chamado *Civismo Ordinário* (1985), para dizer que o Direito é criação da civilidade,

do cotidiano organizado das comunidades que escrevem em suas práticas essa subjetividade, que constrói um imaginário para novas designações.

A própria Constituição vigente, que é um dos principais marcos da discussão desse tema, é fruto de uma experiência que revela a consciência de um protagonismo social, cuja caracterização mais forte foi inscrever na prática da afirmação de novas juridicidades uma subjetividade ativa, uma coletividade construtiva. Os debates anteriores fizeram alusão aos novos sujeitos que fazem um cotidiano coletivizado de afirmação de novas juridicidades, permanentemente.

A atual Constituição, chamada de Constituição Cidadã, alude a esse processo em que o núcleo ativo do direito é estabelecido, os direitos subjetivos, os direitos sociais, os direitos fundamentais. A Carta Magna possui uma dupla chave de leitura, e essa é uma primeira questão que não devemos perder de vista. Inclusive, considerando o que foi anteriormente mencionado pelos agentes públicos, que diariamente concretizam os direitos na interlocução com os usuários do sistema, com seus prestadores e operadores do Direito que, por sua vez, fazem uma interlocução continua com esse processo.

Que dupla chave é essa? São aqueles dois dispositivos finais do Art. 5º da Constituição. Artigo constitucional que pretende ser um espaço de reconhecimento aos direitos que naquela altura foram concebidos, reconhecidos e indexados no diálogo com os constituintes, com a convicção de que eles não excluem outros, que permanentemente são formulados, elaborados. Com efeito, os dois parágrafos finais do Art. 5º são para aludir ao fato de que com o impulso da cidadania, do protagonismo social, a Constituição expressa é uma referência a um processo permanente de constituição de novas juridicidades. Portanto, já é uma chave de afirmação do jurídico. Assim, o primeiro elemento de reconhecimento dos direitos fundamentais - os direitos individuais - são autoaplicáveis, eles não dependem de ações para que sejam reconhecidos e, portanto, atribuídos à subjetividade dos seus reivindicadores. Essa é a primeira chave. A segunda chave também está presente naquele que é o mais longo artigo de uma Constituição em toda história constitucional ocidental, e diz respeito aqueles direitos que não excluem outros que derivem da natureza do regime ou dos princípios que a Constituição adote.

A natureza do regime que está afirmada na abertura da Constituição é a democracia. No plano filosófico é tido como dado que a democracia é reconhecida como tal, na medida em que é expressão da criação permanente de direitos. Há um livro de um autor francês, Claude Lefort, cujo título é exatamente *A invenção democrática* (2011). Todo o trabalho desse autor é inspirado nos fundamentos dos Direitos Humanos, caracterizando a democracia como experiência contínua de criação de direitos. Portanto, para aqueles que de um modo dogmático e positivista pensam que as normas expressam *numerus clausus*, ou seja, temas fechados, a invenção democrática é a reivindicação de que direitos não são quantidades, são relações.

Direitos não são um elenco que foi estabelecido de uma vez para sempre. Eles representam um processo contínuo, criativo, afirmativo de novas subjetividades, de novas reciprocidades, que vão sendo configurados a partir do experimento democrático que é a abertura para a mediação das demandas conflitivas, que por sua vez vão afirmando novas subjetividades. O direito de hoje, é o crime de ontem. O crime daqueles que tiveram de afirmar essas subjetividades. Por quê no dia 01 de maio se comemora o dia do trabalho? Nesse dia, quatro trabalhadores foram executados acusados de praticar sabotagem, porque estavam em atividade reivindicatória acerca da jornada de oito horas. Hoje em dia, estamos reivindicando o trabalho como atividade das máquinas para que os homens possam vivenciar a dimensão da liberdade. É a expressão desse processo que afirma a subjetividade emergente das novas juridicidades.

Podemos ignorar que no dia 8 março é comemorado o dia da mulher? Nessa data houve a repressão homicida que sacrificou trabalhadoras nas fábricas nos Estados Unidos. O primeiro episódio também ocorreu nos Estados Unidos, que protestou a presença protagonista do trabalho reivindicando condição digna para o seu exercício. O evento foi criminalizado, implicando no homicídio de quase uma centena de trabalhadoras, que só foram homenageadas após cem anos do ocorrido. Com sua luta, essas pessoas afirmaram direitos.

Podemos ignorar, por exemplo, conforme consta de um texto de Emilio Méndez, um dos mais importantes criminólogos contemporâneos, ao lembrar que a própria criação de um tribunal de menores para proteção de crianças foi resultado de um processo de construção social da categoria criança. Primeiro, um processo de construção social da categoria criança, que não estava presente nem no contexto político, nem no jurídico.

Recorrendo à História, ele mostra como - examinando retratos de famílias na Idade Média e do começo da Idade Moderna -, a criança foi deixando de ser um adulto miniaturizado, um insumo de produção, para ser um *ser* autônomo que requer proteção. Portanto, não é um dado de biologia, trata-se de uma construção da história, uma construção da política. E, depois, para lembrar que o primeiro tribunal de menores do mundo, criado no século XIX, em Illinois (EUA), foi uma mobilização da sociedade civil liderada pela sociedade de proteção aos animais, que estava inconformada com a exclusão do espaço privado, da intervenção política do estado em relação a maus tratos. A exclusão mobilizou a comunidade responsável, para exigir do Estado que excluísse o pátrio poder de uma criança que sofresse por maus tratos; depois, construir um instrumento de afirmação e proteção dos direitos infantis, o que acabou resultando na criação do primeiro tribunal de menores no mundo ocidental. Por meio dele, foi afirmado o reconhecimento da categoria criança como um *ser* sujeito a proteção especial. Portanto, tanto a Constituição quanto os Direitos Humanos, para aqueles que atuam na convicção dos seu significado emergente, afluente, são resultados de algo que foi construído. É um processo que não tem limite.

No discurso da política e no discurso do jurídico, ouvimos, por vezes, seja do ponto de vista técnico ou não, a questão da capacidade econômica. Ao longo do seminário, ouvimos que somos interpelados sobre cobertura, sobre financiamento. A economia não pode ser um alibi para isso. Adam Smith que nos sirva de lição, em sua obra *Teoria dos Sentimentos Morais*, que tentou trazer a dimensão da política para a economia. Algo que o liberalismo escondeu e, agora, felizmente, começou a ser reconhecido nacional e internacionalmente. Inclusive, com prêmio Nobel para economistas que recuperam a dimensão da justiça, fundamentando o seu alcance, trazendo a representação dos direitos para fundamentar a aplicação dos ganhos sociais, do acumulado social.

Para os que acham que há direitos demais, que os direitos são aferidos pela quantidade, a história mostra que são relações, são conquistas indefinidas. Como é chamada a Constituição brasileira? É chamada Constituição cidadã. Como foi chamada a primeira Constituição? Os historiadores a apelidaram de Constituição da mandioca. As nossas Constituições têm nomes: a Polaca, por exemplo, faz alusão ao fascismo. O atual fruto da nossa consciência de luta pela cidadania é chamada de Constituição cidadã. Quando ela foi promulgada, até os catálogos telefônicos traziam uma reprodução para que fosse objeto de domínio da sociedade. A

primeira, datada de 1824, é chamada assim por ter sido censitária, fundada no princípio de que homem de bem era o proprietário. A expressão não é simbólica, é literal. Só era considerado como cidadão quem tinha renda, num contexto em que o trabalho era colocado na condição de escravidão. Dizia-se Liberal, no sentido de que traduz os impulsos da declaração de 1789, “todo homem nasce livre e igual em direitos” ou “não será a Constituição a que não garanta proteção aos direitos do homem”. Isso está escrito na Constituição de 1789, que tinha esse espírito de que todo homem nasce livre e igual em direitos, porém, em uma cidade escravocrata. O escravo, a força de trabalho que não era livre nem igual em direitos, era o que a Legislação traduziu como uma mercadoria, algo que poderia ser comprado, vendido, abusado, era objeto de transações, um *ser* destituído de subjetividade e de humanidade.

Era a afirmação histórica do princípio oriundo da Antiguidade, que o homem é um animal político. Esse pensamento está presente no livro *A política*, de Aristóteles. O homem é um animal político, ele não disse o homem é um animal racional. O filósofo sabia que a racionalidade não distingue os animais em si, todos os animais têm racionalidade, uns mais reflexivos, têm consciência de que têm consciência. Nós, que nos afirmamos nessa condição de refletir sobre a trajetória individual; os demais, com uma consciência transitiva, que não problematiza a existência, a questão da humanidade. Ao cão não se coloca a questão da caninidade, mas há consciência, pois consegue definir a ação impulsionado pelo instinto.

Aristóteles sabia que os animais têm algum grau de consciência, mais transitiva ou mais reflexiva. Então, afirmou que o homem não é um animal racional, mas sim um animal político. O filósofo argumentou que a condição de humanidade é construída na *Polis* e, por isso, ele distinguiu o homem - animal político livre por sua condição - distinto do escravo, que não tendo função na *Polis*, não era um homem, era uma ferramenta falante. Na Constituição de 1824, o escravo não era considerado pessoa humana, a massa de trabalho não era humanizada. A humanidade não é um apenas um dado biológico, é uma construção da história. A condição biológica originária da nossa espécie não nos determina. O homem é uma experiência da história, nós nos tornamos homens. O protagonismo nas lutas femininas segue o mesmo conceito, nós não nascemos mulheres, nós nos tornamos mulheres.

Todos esses processos relatados traduzem lutas por reconhecimento, estão presentes na cultura, na Filosofia, no Direito. Como fazemos as leituras desses processos? Por isso que a Constituição da mandioca é vista como tal, porque se bem não discutisse a questão da humanidade, reproduzia o imaginário em que se hierarquizava o outro. Um outro historiado pelo escritor José Murilo de Carvalho. A propósito da República, sobre a primeira Constituição, datada de 1891, o referido autor escreveu um livro notável com o título de *Os bestializados* (1987), para aludir ao fato de que a República tinha sido uma grande parada cívica que o povo assistira bestializado, estupefato, alienado, excluído do processo. A narrativa da obra se desenrola a partir de perguntas interpelantes, “Há povo no Brasil?”, “O que é cidadania?” e “A cidadania é censitária ou é um exercício protagonista inscrito em um processo de reivindicação contínua de direitos?”.

Essas questões não estão apenas no plano da Filosofia. Fazem, ainda, alusão às duas questões que são as chaves de trabalho que deveríamos utilizar. Não pretendo discutir se consta do Art. 194 a definição do que é ordem social. E, há logo no primeiro parágrafo o tema da seguridade social, que é o fundamento de onde saiu a ideia de sustentabilidade da Assistência Social e, na sequência, está o capítulo específico da Assistência Social. Todos os presentes conhecem o conteúdo profundamente, construíram os movimentos que estão sendo trazidos para o debate. Há a presença do Estado, da sociedade civil, de corporações, organismos internacionais. Isso representa um protagonismo construtor. Ao construírem toda essa trajetória da Assistência Social, será que os atores perceberam que essa construção não foi dádiva, benesse, favor. É importante discutir sobre isso.

Pensem no livro de Victor Nunes Leal, cassado no Supremo Tribunal Federal, depois dos anos de 1964, pelo pressuposto de que a Lei não podia ser uma redução de sentidos das conquistas sociais. No caso, referia-se a Lei de Greve e, portanto, ao protagonismo operário. Mas, sobretudo, é inspirado naquilo que foi a obra mais orientadora acerca da cultura brasileira: *Colonialismo, enxada e voto*. Nessa produção literária, o autor trabalhou a formação da política, principalmente, na base municipal. Mencionava, ainda, a relação entre o poder central e o poder que se institucionalizava regionalmente, mediado pelos males da nossa cultura: prebendalismo, clientelismo, colonialismo, apadrinhamento.

Dessa forma, o processo cultural tem que ser confrontado. Pois, as lutas sociais são o princípio da afirmação dos direitos, de que não se trata

de doações, são conquistas sociais. Os direitos não são as Declarações ou os grandes documentos internacionais, como a Declaração Internacional dos Direitos Humanos Universais. O positivista jurídico Norberto Bobbio, entendia que universal deve ser lido como consensual. Além disso, que as Leis que são elaboradas não são pontos de chegada, são pontos de partida, é a abertura para novos significados. Vejam, na Constituição em vigor e no Código Civil aquilo que antes se definia como família, cujo núcleo de formação era o casamento. Há tempos essa definição era desmentida na política e na sociedade. A configuração da família foi se deslocando para as comunidades de afeto. A Constituição reagiu primeiro a isso e mudou a definição, já o Código Civil demorou mais a rever essa questão.

A jurisprudência avançou nesse campo e a sociedade reviu os valores, tais como: filho bastardo, filho espúrio, filho natural. Deixaram de ser anátemas e foram reconhecidos como iguais na jurisprudência, já o Código Civil permaneceu na sua transcrição anterior. A Constituição mudou a partir da relação de afeto estabelecida entre homem e mulher. E agora, a discussão parou? Está em discussão o que é homem, o que é mulher? É gênero? É função social? A discussão é bem mais ampla e a jurisprudência começa a entender que esses papéis são definidos em perspectiva social. Porque se trata de gênero, não de afirmação biológica, sexual. O Direito tem feito o reconhecimento dessas questões no plano previdenciário, no plano da seguridade, e em tantas outras situações.

Proponho refletir sobre duas categorias. A primeira é a leitura da Legislação, pelo marco da Constituição e do que se constrói no seu dinamismo emergente, afluyente, que não pode ser literal, não pode ser dogmatizada. A legislação tem de emergir do espaço público, da esfera pública. Para fins didáticos, chamei isso de *rua*, para aproveitar o simbolismo de que a rua é a expressão do social. “A praça, a praça é do povo, como o céu é do condor”. Falo do poeta Castro Alves, que entendia que a praça é do povo, como o céu é do avião. Essa afirmação consolida a *rua*, a esfera pública, como espaço de construção.

A Constituição de 1988, a Constituição cidadã, escreveu como chave de sua interpretação o significado participativo. Por esse motivo temos conselhos, por isso sabemos que os horizontes de sentidos são construídos no diálogo com o social. A rua não é só a calçada, é a esfera de comunicação, é o lugar onde os sentidos se realizam na argumentação. Então, esse princípio do dinamismo da Constituição, que é uma afirmativa

de direito, está presente no capítulo específico da seguridade social e da assistência social. É um fundamento: não é possível construirmos direito sem um diálogo com o social e, portanto, não é legítimo nenhum direito que não tenha esse diálogo. Nem quando ele se concretiza no sentido do processo legislativo que o formula, nem quando se realiza, quando é aplicado pelos agentes públicos, pelo Judiciário.

Convido-os a refletir sobre o conceito de fraternidade. Deixemos de lado os termos fundamentalistas, religiosos, a caridade ou o fato de respeitar o próximo. Refiro-me a fraternidade em termos constitucionais. Do ponto de vista filosófico, a categoria da fraternidade já tinha sido trazida para o âmbito da política. Aliás, no livro *O Princípio Esquecido*, Antônio Baggio, um professor italiano, recupera da tríade do século XVIII: a liberdade, a igualdade e a fraternidade, para elegê-la em categoria da política. Portanto, em uma dimensão que implica extrair aquilo que na Constituição chamamos de reconhecimento de solidariedade. Os fundamentos que armam esse processo estão presentes no jurídico.

No julgamento da questão indígena sobre a terra Raposa Serra do Sol, o relator, Ministro Carlos Aires de Brito, disse: “Os artigos tais e tais dessa Constituição são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade e a igualdade civil moral de minorias. Tendo em vista o próprio valor da integração comunitária era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos sociais e ações afirmativas”. Categoria de fraternidade trazida para a chave de interpretação da Constituição.

Podemos realizar outra leitura de fraternidade quando reconhecemos o outro e, por conseguinte, afirmamos uma postura contra o neocolonialismo. Isso porque o colonialismo havia excluído da condição de sujeito esse *outro*, já que na América Latina como um todo a filosofia da alteridade é tão forte. Porque esse *outro* precisa ser construído, como no depoimento do representante do movimento dos moradores de rua, criminalizado numa leitura do jurídico que incriminou a pobreza. No século XX, discutindo a Lei de contravenção penal e examinando o tipo vadiagem, chegou-se à conclusão de que havia uma diferença entre o vadio rico e o vadio pobre. O rico era antes de tudo; e o pobre era, necessariamente, um vagabundo. Então, a incriminação era só para ele. O debate levou a mudança da Lei, porque a Lei antes dizia: “a vadiagem era caracterizada pela ação sem

atividade econômica e sem meios de sustentação”. O vagabundo rico era rico, vagabundo pobre era vagabundo, era definitivamente incriminado. A Legislação provocava uma incriminação da pobreza e, com isso, a redução da subjetividade do outro. Sobre essas duas categorias – a da democracia da participação e a da fraternidade –, penso que são essas as chaves necessárias para a discussão daqueles fundamentos inscritos na Constituição.

A categoria Assistência Social como direito, Direito Universal, que tem que ser concretizado por mediações que não podem ser redutoras. Porque aqueles que fizeram uma leitura atenta desse processo, encontram de novo aqueles despistamentos já vivenciados em conjunturas constitucionais anteriores, nas quais se declaravam todos os direitos; mas, na prática, eles não se realizavam. E há uma crítica, por exemplo, que a LOAS celebrada, festejada, ao regulamentar, reduz o acesso. É preciso que os agentes públicos, os agentes reguladores, não façam essa leitura redutora, empobrecedora, porque as dimensões da alteridade são construídas diariamente. A cada dia são descobertos novos reivindicadores desses direitos, que precisam ser incluídos e não excluídos. Pois, formalmente, a lei fez uma interpretação restritiva em um determinado momento de aplicação.

Eram esses elementos que se pretendia destacar a esse público que conhece, profundamente, os dispositivos legislativos. Entretanto, deixo como sugestão promover o diálogo em torno de algo para o qual devemos aguçar o nosso olhar interpelante: as disputas hermenêuticas em torno de sua aplicação.

QUAL É O PAPEL DO DIREITO E DO JURISTA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

Professor Doutor livre docente da Faculdade de Direito da USP,
Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)
Mestre pela London School of Economics
Pesquisador nas áreas de Direito, Desenvolvimento, Justiça Distributiva,
Direitos Sociais e Políticas Públicas

Proponho uma breve reflexão sobre o papel do Direito. É trivial falar sobre o Direito na Assistência Social, embora saibamos que a Assistência Social e as políticas públicas envolvendo direitos sociais estão permeadas e afundadas em aspectos jurídicos. Porém, não é tão fácil identificar que aspectos são esses e quais são os papéis do Direito e dos juristas na realização de direitos sociais, econômicos e culturais.

Proponho uma discussão coletiva, e, na condição de acadêmico, farei algumas provocações. Não sou um gestor, não sou um advogado engajado nessa causa, sou apenas um acadêmico, um pesquisador que tem tentado olhar para o Direito no desenvolvimento, na redução da desigualdade e da pobreza. Portanto, espero que não achem essa discussão distanciada da realidade, pois não é essa a proposta. A discussão foi pensada como algo que permeia, a todo tempo, a vida de quem está com a “mão na massa”, implementando direitos, realizando na prática as políticas sociais ou políticas públicas, quaisquer que sejam.

Recapitulemos sobre o debate e o papel do Direito no desenvolvimento. Em resumo, mencionarei sobre como vejo o papel da Constituição; o papel dos direitos garantidos por ela, no tema dos Direitos Sociais; a conexão entre Constituição e Políticas Públicas. Para ao final, fazer uma reflexão sobre o papel do Direito nessas Políticas Públicas. Pois, afinal de contas, parece-me que estamos num momento propício para discutir a eficácia das normas Constitucionais, as normas de Direito Social. Debatendo, portanto, sua implementação concreta.

Nos últimos 20 anos as discussões estiveram focadas no plano constitucional, e não tenho a intenção de menosprezar essa discussão. Ao contrário, foi fundamental para avançarmos. Mas, o que nós gastamos foram 20 anos debatendo se as normas de Direito Social são normas de eficácia plena, contida, restrita, se têm aplicabilidade imediata ou não. Acredito que esse é um debate importante, mas é apenas parte da história. Existe outra parte, na qual os constitucionalistas - e aí faço a primeira provocação - em geral, negligenciam ou não mostram muito interesse, que é a relação entre princípios e normas constitucionais e as políticas públicas. Porque, afinal de contas, sem políticas públicas bem implantadas, não há eficácia qualquer do direito social. De modo que, a Constituição não passa de uma bela declaração de boa vontade.

Parece-me que é muito relevante, em se tratando do tema Constituição e Assistência Social, falar dessa conexão entre normas constitucionais, direitos econômicos e sociais previstos na Constituição, e a implementação por intermédio de políticas públicas. O debate sobre Direito e desenvolvimento, durante muito tempo, durante quase toda a metade do século XX, era traduzido como crescimento da economia de desenvolver, progredir. Florescer uma sociedade significava, fundamentalmente, crescer “o tamanho do bolo”, crescimento do PIB, da economia. Havia um debate sobre a importância ou não de redistribuir a renda, promover a igualdade e a justiça distributiva. Fundamentalmente, diziam os economistas e estudiosos do desenvolvimento, a renda deveria ser distribuída. Portanto, haveria redução da desigualdade, à medida que o “bolo crescesse”, à medida que a economia progredisse.

Essa visão caiu por terra no início da década de 1990. No final dos anos de 1980, os estudiosos do tema reconheceram que desenvolvimento não era apenas crescimento da economia, era bem mais do que isso. Desenvolvimento tem outras dimensões, é proteção do meio-ambiente, estado democrático e de direito, proteção de Direitos Humanos, industrialização, inovação tecnológica, e, também, pressupõe redução de desigualdades e redução da pobreza. Existe uma diferença importante entre pobreza e desigualdade.

Ao longo da história, o Brasil viveu momentos em que conseguiu diminuir a pobreza a partir de ondas positivas ou ciclos de crescimentos. Na década de 80, o milagre econômico evidenciou isso. O país conseguiu crescer, diminuiu um pouco a pobreza. Porém, não conseguiu diminuir a

desigualdade; ao contrário, acirrou a desigualdade no país. Quando a inflação foi controlada, nos anos de 1990, novamente a pobreza sofreu certa redução, já a desigualdade continuou. A desigualdade se manteve como uma das piores e mais vergonhosas do planeta.

Então, existe uma diferença entre pobreza e desigualdade e as políticas públicas podem se voltar tanto para uma, quanto para a outra, ou até mesmo para ambas. É consenso que a pobreza e a desigualdades configuram severos obstáculos, entraves ao desenvolvimento. Há uma série de estudos empíricos robustos, muito bem feitos, que mostram que países mais igualitários ou menos desiguais, têm melhor *performance*, melhor desempenho econômico. Têm crescimento econômico mais sustentável e, portanto, com menor índice de desigualdade. De tal modo que, a pobreza passou a ser parte da agenda do desenvolvimento.

O crescimento continua, obviamente, sendo importante. É muito difícil diminuir pobreza e desigualdade sem crescer. Mas, como havia dito anteriormente, o crescimento pode até reduzir a pobreza, não necessariamente reduzir a desigualdade; ou, o crescimento pode reduzir a pobreza, mantê-la no estado em que está e agravar a desigualdade, como no caso do Brasil, em alguns momentos da sua história. Contudo, desde o ano de 2001, tem havido uma visível e notável redução da desigualdade. A partir desse marco, iniciou-se um ciclo na visão de especialistas nesse assunto. Um ciclo no qual a desigualdade no Brasil começou a diminuir. Deixamos de ser o campeão mundial da desigualdade, ocupávamos o primeiro lugar no *ranking* desse tema no planeta. Éramos mais desiguais que todos os países mais miseráveis da América Latina ou da África. Ainda somos muito desiguais, mas éramos os mais desiguais.

Hoje, a desigualdade diminuiu um pouco, apesar de sermos muito desiguais tivemos uma série de comparações internacionais interessantes, mostrando, por exemplo, um mesmo período em que o Brasil e a Coreia do Sul cresceram mais ou menos as mesmas taxas. A Coreia do Sul porque investiu em redução de desigualdades, investiu em educação básica, investiu em Políticas Públicas conseguindo crescer com mais equidade. O Brasil cresceu tanto quanto a Coreia, nos anos de 1970, industrializou-se de um modo parecido, teve uma ditadura, razoavelmente, parecida. Mas, o Brasil, ao contrário, não conseguiu reduzir a desigualdade, apenas fez aumentá-la. Então, existem evidências muito claras, empíricas e cristalinas de que desigualdade é ruim para o desenvolvimento, a pobreza idem.

Como sabemos, a Política Social no Brasil há até pouco tempo atrás, provavelmente, até a Constituição de 1988 e, mesmo um pouco depois dela, era basicamente carteira assinada. Quem tinha carteira assinada tinha algum direito social e trabalhista, quem não tinha, vivia do clientelismo, das políticas de balcão, do favor e de tudo aquilo que o nosso querido Prof. José Geraldo acaba de descrever como sendo parte da nossa história, da nossa cultura. Houve, portanto, a partir dos anos de 1988 e a partir das Políticas Públicas implementadas depois da edição da Constituição de 1988, uma modificação desse panorama. Devagar, progressivamente, como vocês costumam dizer e concordo com isso, Direito Social deixou de ser favor e começou a ser Direito, começou a ser entendido como e tratado como Direito.

Então, qual é o papel do jurista? Qual é o papel do advogado público? Qual é o papel do gestor público que tem formação jurídica? Qual é o papel do legislador que estudou direito? Qual é o papel do assistente social, que tem ou não tem formação jurídica? E qual é o papel do acadêmico nesse debate sobre a implementação e a eficácia de Direitos Sociais, desde uma perspectiva de implementação de Política Pública? Acredito que esse é um papel fundamental, embora nós não saibamos direito sistematizar que papel é esse na academia, enxergar com clareza que papel é esse. Todo mundo tem bastante segurança que esse é um papel fundamental e, portanto na academia, nas faculdades, nos centros de pesquisa, o que gente discute é como entender de maneira mais clara o papel do jurista, como compreender de maneira menos abstrata, menos distanciada da realidade o seu papel na transformação social.

O jurista seja ele no nível federal ou no nível local, até mesmo o que está no MDS pensando o país e olhando o país desde uma perspectiva de governo federal, seja o gestor, o administrador público ou o assistente social, que está no município no nível local com a mão na massa, todos têm um importante papel de criatividade institucional. Todos implementam Direitos Sociais todo o tempo à medida que formulam e põe em prática Políticas Públicas. Políticas Públicas, portanto tem uma óbvia, mas nem sempre visível, dimensão jurídica. Políticas Públicas precisam dar conta do desafio de que a Constituição de 1988, nem todo mundo se dá conta disso com facilidade ou com grande clareza. A Constituição de 88 reconhece o *status* qual é injusto, reconhece a injustiça no seu próprio texto. A Constituição de 1988 é uma Constituição transformativa, determina o legislador infraconstitucional,

determina a sociedade e ao governo que transforme a realidade. Como fazer isso? Que papel tem os juristas nesse processo?

Para tentar responder essa pergunta cuja resposta não é cabal e definitiva, tenho de pontuar o que é que entendo por Direito Social. Acho importante conceituar isso, ainda que todo mundo ou qualquer um de vocês possa discordar dessa situação, não tenho a pretensão de que isso seja cabal ou único. Mas, Direito Social é o tipo característico do estado de bem social. É o direito que busca socializar as esferas da vida, excluindo algumas relações sociais do campo do mercado, da lógica e da racionalidade utilitarista, que como regra marca as relações econômicas. O direito social, portanto, tenta criar esferas nas quais a lógica do mercado não valha. É assim que entendo que seja Direito Social. É a tentativa de tratar relações sociais e conflitos sociais como algo que está protegido, em relação à lógica das relações puramente econômicas, e governadas pelos interesses individuais utilitaristas, utilitários dos agentes econômicos.

Direito Social significa, de um ponto de vista mais prático e aplicado uma discussão cheia de dilemas, de debates sobre justiça distributiva. Falar em Direito Social significa debater ou discutir de maneira público e transparente, quem ganha, quem perde, mas também quem deve ganhar e quem deve perder nos arranjos institucionais e nas Políticas Públicas que procuram implementar direitos. É preciso também levar em consideração o fato de que Direito Social é algo que tem a ver também com uma ponderação de custos e benefícios.

Quais são os benefícios da ação pública, das Políticas Públicas, que custos essa ação e Política Pública tem? É difícil estimar benefícios e é muito fácil ou muito mais fácil estimar custos. E como esse tipo de debate sobre custo/benefício em geral feito pelos economistas para estimar quantitativamente custos e benefícios? Os economistas tendem pela facilidade com que eles são calculados, tendem a enfatizar os custos. O debate sobre os benefícios da Política Social quando é feito por economistas com formação mais ortodoxa acaba sendo sempre um debate em que os custos ganham dos benefícios, seja porque os custos são mais fáceis de calcular do que os benefícios, os benefícios são muito dificilmente calculáveis, seja porque os economistas têm certo fetiche com a ideia de eficiência. Como se eficiência econômica fosse um fim em si mesmo e não um meio para realização de outros objetivos, de outros valores, portanto, a eficiência econômica não é fim, é meio para a realização de objetivos sociais. Isso não significa

obviamente que as Políticas Sociais instrumentalizadas pelo direito, devam ser ineficientes, que elas deverão ser entendidas como ações públicas que podem desperdiçar dinheiro.

É importante pensar que a política pública de natureza social, assim como qualquer outra Política Pública tem que maximizar os seus objetivos, maximizar os seus objetivos de justiça distributiva minimizando ao máximo as perdas de eficiência ou as ineficiências que ela trará consigo. Isso é diferente de colocar eficiência e justiça distributiva na mesma balança, significa tratar a eficiência como um meio e a justiça distributiva como um fim.

Tentando ainda avançar no nível das discussões mais concretas, tentando fugir das abstrações que não necessariamente nos levam a discussão sobre o Direito na Assistência Social. Vejo o papel do Direito na Assistência Social como sendo, na verdade, um papel triplo. Isso vale no Direito como uma instituição social, mas vale também para o jurista como um operador do Direito, seja ele quem for, gestor público, assistente social, acadêmico, professor, advogado, enfim. Vejo que o Direito tem uma função substantiva, no sentido de que o identifica objetivos. Quando uma norma constitucional diz que a pobreza e a desigualdade têm de ser, respectivamente, erradicada e reduzida, como está no Artigo 3º da Constituição, o Direito está definindo objetivos, funcionando como elemento substantivo de definição de ponto de chegada. Assim, poderemos estabelecer uma sociedade mais igualitária, uma sociedade menos desigual, onde não haja pobreza.

Mas o Direito não é só o farol que indica o ponto de chegada, o Direito também é a ferramenta, é o meio do caminho. É ainda um conjunto de meios, um conjunto de ferramentas. Nesse sentido, tem uma dimensão funcional. O Direito é, portanto, objetivo. É também ferramenta, mas é ainda uma terceira coisa, é uma espécie de arquiteto institucional. O Direito sedimenta arranjos institucionais. O Direito, basicamente, define quem faz o quê no Direito Administrativo; já o Direito Público decide quem toma a decisão. Isso significa que o Direito deve evitar sobreposições, de uma perspectiva voltada para a implementação de Direitos Sociais e de Políticas Públicas no campo da Assistência Social.

O Direito Público deve evitar que mais de um órgão da administração pública esteja fazendo alguma coisa que apenas um deles poderia fazer sozinho, ou seja, busca evitar sobreposição, conflito, ou que um órgão entre em conflito com outro para desempenhar determinada tarefa, o que é

contraproducente. O Direito organiza, nesse sentido, as tarefas, quem faz o quê. O Direito evita que alguém tome para si, tarefas que outro deveria estar fazendo, ou seja, evita lacunas.

O Direito também tem a função de promover articulações nas Políticas de Assistência Social. É uma peça chave o componente jurídico que faz com que o Ministério A, converse com o Ministério B e com o Ministério C. O Programa Bolsa Família é exemplo claro disso. Funciona, porque o MDS precisa dialogar com o Ministério da Educação e com o Ministério da Saúde, no nível horizontal. Caso isso não acontecesse, não haveria política pública. Essa divisão de tarefas é intensamente mediada pelo Direito Público. Assim como, a divisão de tarefas no nível vertical, ou seja, no nível das relações federativas entre estado, município e União, também é um resultado, uma consequência de um arranjo jurídico.

O Programa Bolsa Família vale de novo como exemplo. Só porque existe uma divisão de tarefas entre o município, o estado e a União é que o Programa é implementado na perspectiva federativa com sucesso. Se não houvesse essa divisão de tarefas, o Direito Público Administrativo estaria falhando na sua função de arquiteto de instituições, de promotor de políticas, de dinâmicas de desenvolvimento.

Em uma palavra, o Direito reforça a institucionalidade de Políticas Públicas. Ainda num nível mais avançado de amplitude, ou seja, tentando dar mais um passo no sentido de ver o Direito como, concretamente, um agente de promoção de Políticas Públicas. Creio que o grande desafio do Direito e do jurista que trabalha com Políticas Públicas no campo da Assistência Social é assegurar que as ações sejam interativas, no sentido de que se relacionem com os seus destinatários. A Política Pública de cima para baixo, em geral não funciona, como ressaltou o Prof. José Geraldo, da UnB. Política pública é, em certo sentido, uma relação de baixo para cima, uma relação interativa daqueles que a implementam com os seus beneficiários, daqueles que são o alvo da política pública. Uma política pública enfrenta, permanentemente, o desafio de ser flexível. Se por um lado tem que cristalizar direitos; por outro lado, tem que ser flexível, no sentido de servir a mais de uma finalidade.

Quanto mais flexíveis forem os arranjos de políticas públicas do ponto de vista do Direito, possivelmente, melhores serão estas políticas e mais revisadas. Uma política pública que não pode nunca ser revisitada, corrigida, ajustada, é uma má política pública. Desse modo, políticas

públicas boas são aquelas que podem ser ajustadas, uma vez que já estão sendo implementadas. Seria dizer: “É como trocar o pneu do carro com ele andando”. É isso mesmo. Política pública boa é autoajustável ou permite brechas para que seja corrigida, tem que ser transparente para promover controle democrático, não pode ser opaca, não pode ser uma política pública que não dialoga, não está aberta ao *input*, à participação de interessados.

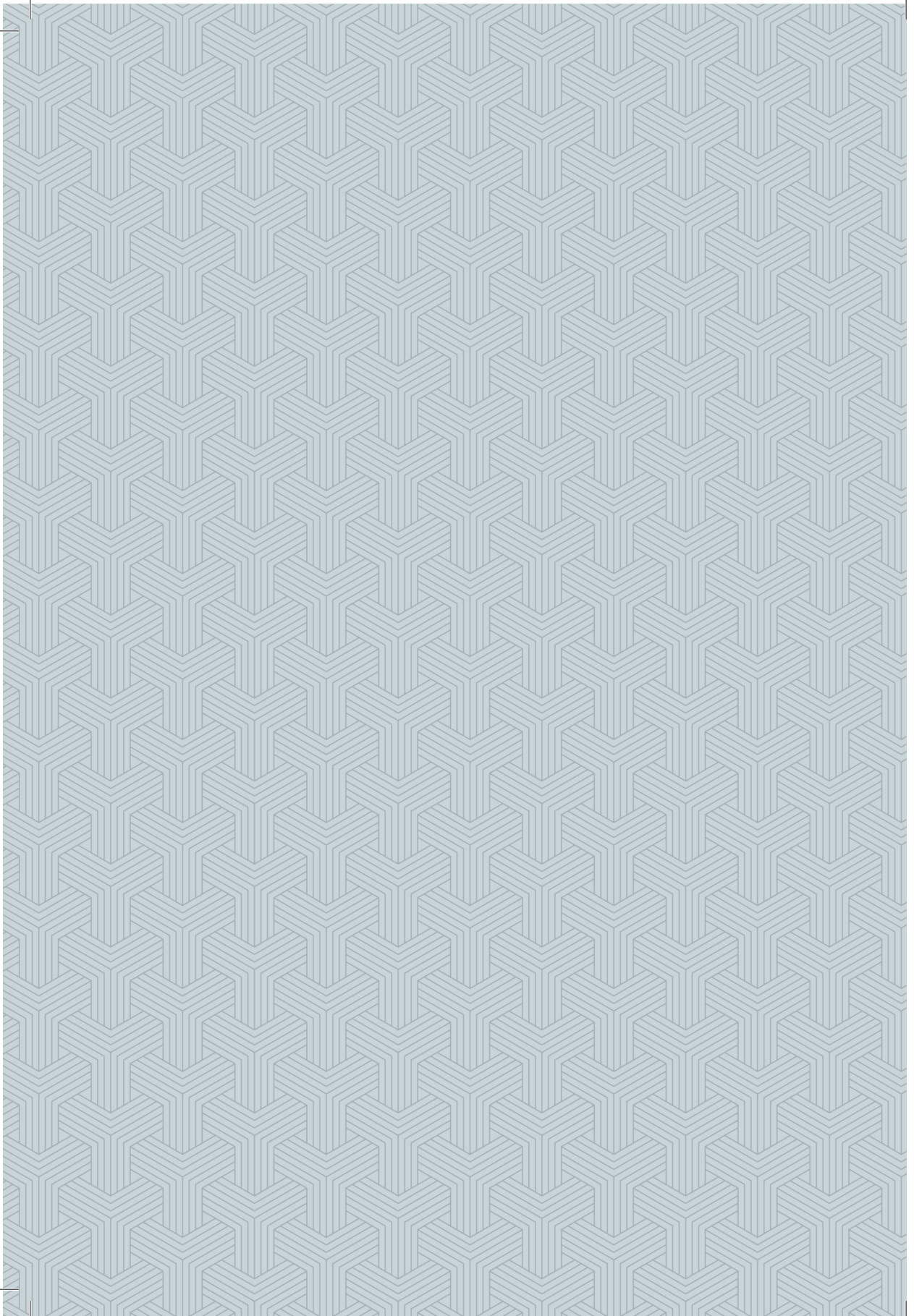
Esse é um ponto importante que é muito negligenciado nos cursos de Direito, nas pós-graduações em Direito, pelo menos no Brasil. É preciso entender o Direito das Políticas Públicas de Assistência Social como um Direito que tem que reunir e cristalizar aprendizados. Não é comum que os juristas vejam o próprio trabalho como um trabalho de produção de conhecimento, de inovação institucional e de acúmulo de aprendizado. Os estudos que tentei fazer nos últimos tempos mostram que as inovações mais interessantes no campo das políticas de Assistência Social são as ações nas quais se valorizam o aprendizado, principalmente o aprendizado do gestor. Pois, quando o governo mudar, o conhecimento não se perderá na memória de quem foi embora. Este é o tipo de aprendizado que tenho destacado como parte de uma agenda de pesquisa.

— CAPÍTULO —





DIREITO À ASSISTÊNCIA
SOCIAL: DESAFIOS PARA
A SUA IMPLEMENTAÇÃO



Dr^a. Carolina Gabas Stuchi

Doutora em Direito do Estado pela USP, especialista em políticas públicas e gestão governamental

Nós começamos a pensar neste seminário em 2006. Nessa época, observamos certa dificuldade, dentro do Ministério, de que o mundo jurídico é um universo à parte, uma forma de raciocínio diferente da realidade que, até então, vivia a Assistência Social no país. Falo “vivia” porque acho que o SUAS já se transformou em realidade. Este seminário é hoje o grande marco do futuro. Não tem mais como voltar atrás, não entender a Assistência Social como uma política pública constituída e não compreender mais o direito à assistência como um direito que está garantido pela Constituição. Temos arcabouço jurídico suficiente para que ninguém duvide. Já não se fala mais de voluntarismo, de caridade, de boa vontade, de ajuda, de favor e de nada que não garanta cidadania a quem foi pleitear esse direito.

Há mais de cinco anos venho pensando nos temas que vamos discutir aqui. Existe uma série de assuntos, mas vou ter que escolher alguns temas, entre vários, que são fundamentais para este diálogo. Entendo, no entanto, que hoje será apenas um ponto de partida para as discussões.

Inicialmente, vamos começar pela Constituição. Todos sabem que a Constituição de 1988 garantiu a todos, pela primeira vez, a política de assistência social. No capítulo da seguridade, nos artigos 203 e 204, vamos verificar que ela é uma política que deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. Ou seja, embora todo movimento feito para que esse direito tenha sido colocado na Constituição, ainda carecia a sua aprovação e a sua efetiva concretização.

O que vai dar sentido a esses dispositivos constitucionais, como se verifica nos artigos 203 e 204, é uma série de movimentos. Faço um parêntese para dizer que acho que a política de assistência social é uma das políticas de caráter mais democrático que tenho acompanhado nos últimos anos. E isso faz um viés com a fala do Prof. José Geraldo, quando este cita que os direitos têm sempre a condição de serem ampliados em uma democracia. Porém, nos artigos 5º e 6º da constituição não existe um *hall* exaustivo de direitos. O que se conseguiu foi pleitear e garantir uma carta constitucional. Acredito que tenha sido esse o caráter deliberativo a partir da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, em que se aprovou o SUS.

Olhávamos para a Constituição e acreditávamos que poderíamos concretizá-la e que poderíamos ampliar o rol de direitos que nela estão previstos. Em 2004 chegou um documento, a Política Nacional de Assistência Social, que foi discutido em conferência e aprovado no Conselho Nacional de Assistência Social, depois da norma operacional básica do SUAS, em 2005. Foram aprovadas, ainda, uma série de normativas, decretos e portarias. Mais recentemente, em 2009, foi aprovada a própria Lei nº 12.101, que trata das entidades beneficentes. Ela é um marco exatamente porque vem nesse movimento do SUAS de tentar garantir e diferenciar assistência social de filantropia. O projeto de Lei n.13077, de 2008, em tramitação no Congresso Nacional, altera a Lei Orgânica da Assistência Social, padronizando os termos e as nomenclaturas que vêm sendo utilizadas no SUAS. É importante lembrar, até pela minha formação e carreira dentro do governo federal, que esta é uma perspectiva de quem está dentro da marca estatal.

Tive a oportunidade de advogar e consigo ter a visão do profissional de Direito, como também, a perspectiva de gestor governamental. Isso é importante porque acredito que a discussão da política de assistência passa pela ideia da presença obrigatória do Estado. Ao tratar de política pública, estou discutindo sob a perspectiva estatal. E ao tratar da perspectiva estatal, excluo a iniciativa privada. Mas este é um olhar diferenciado que precisa ser trabalhado e aprofundado por profissionais da área de Direito.

Quando abordo política pública, trato da ação dos poderes públicos. Então, antes de tratarmos dos desafios para implementação do direito à assistência social, acho que temos que falar dos desafios mais gerais da relação entre o Direito e as políticas públicas.

Durante muito tempo em que se discutiu a realidade estatal, a perspectiva, principalmente no século XIX até o pós-Segunda Guerra Mundial, era muito formalista e baseada na perspectiva jurídica de análise de Estado. Predominava o positivismo e a separação rígida entre as ciências: o Direito, a Economia e a política pareciam campos que não se comunicavam. E isso, para a formação jurídica, tem uma herança muito perversa, principalmente, quando vamos debater sobre políticas públicas, porque traz uma visão de que o Direito não se comunica com essas outras ciências. Na realidade, esses fatores não estão todos imbricados, nem todos se comunicam o tempo todo. Então, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, começa um período de grandes intervenções estatais no mundo todo e no Brasil. Aqui, no entanto, vamos sentir isso de um modo um pouco diferente, pelo fato de ser

um Estado em desenvolvimento. Um Estado dependente tem uma história diferente de desenvolvimento, principalmente, dos Estados europeus. Mas é fato que houve maior intervencionismo estatal. E é nesse contexto que o desejo crescente de participação democrática vai passar a ser trabalhado com a ideia do Estado em ação. A ideia de política pública como ideia do Estado em ação.

É importante compreendermos que a racionalidade jurídica é muito diferente da racionalidade das políticas públicas. Posso analisar essa diferença por uma perspectiva em que os profissionais estão separados pela própria burocracia pública. Desse modo, trabalho com uma carreira de advogados públicos diferente da carreira de gestores públicos. Cargos que só podem ser ocupados por advogados e cargos que não podem ser ocupados por advogados. Então, isso está improvisado desde a burocracia pública, de modo a separar as racionalidades. A realidade de aplicação fica na cabeça do profissional de Direito, na formação do bacharel em Direito. Tem-se a ideia de que o seu campo de atuação é, em geral, o judiciário, onde os conflitos já estão judicializados. Isso acaba restringindo muito a realidade e a abrangência do olhar desse profissional, e o gestor acha que não tem que introduzir normas ou se preocupar com a legalidade dos atos.

Estou falando de forma muito extrema. É claro que existem pessoas, gestores que se preocupam com legalidade e existem advogados que trabalham fora do judiciário. Mas como vamos discutir o direito à assistência social, isso fica mais complicado se não for esclarecido. Esses campos compartimentados precisam acabar. Temos que conseguir fazer com que essas racionalidades se comuniquem.

Mas o que é política pública para quem está olhando sobre a perspectiva do Direito? Política pública é um termo que muito se fala, mas carece de uma definição mais compartilhada. Para nós, é preciso ter um termo em comum, ter um ponto comum de partida. Trouxe para vocês um conceito da professora Maria Paula Dallari, que trabalha com a ideia de políticas públicas para o Direito. Para ela, *“políticas públicas são compreendidas como arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e coletivamente determinados que resultem de processos conformados juridicamente”*.

Tem-se, assim, uma série de elementos interessantes, como por exemplo, a ideia de programa que individualiza unidades de ação do poder público. A ideia de ação tem que ter uma efetividade na realidade. E não estou tratando de algo que é inerte, mas sim de algo que tem que impactar a vida das pessoas.

Quando falo de coordenação, estou falando de coordenação dos poderes, entre os entes federativos, coordenação dos órgãos de governo, de coordenação, inclusive, da atenção privada. Estou falando de processo conformado juridicamente. Mas o que é isso? Quer dizer que toda política pública tem um arcabouço jurídico que lhe dá sustentação, que a institucionaliza.

Então, é uma sequência de atos que tendem a um fim determinado. E essa sequência de atos e processos também gera uma ideia de tempo. Quer dizer, política pública tem um tempo. Ela tem uma finalidade que deve acontecer em um determinado tempo, que pode ser muito longo ou muito curto.

É importante lembrar, também, que a política pública não é um mero conjunto de normas e atos. Não posso pegar uma lei e dizer que essa lei é uma política pública. Uma não se reduz a outra. A política pública de assistência social pode garantir o direito à assistência, mas não se confundem.

É fundamental fazermos essas ressalvas iniciais, para que possamos avançar exatamente na questão da interdisciplinaridade, ou seja, a ideia de que política pública não é uma categoria jurídica. O olhar que se precisa ter para estudo é necessariamente interdisciplinar, quando se está tratando de um direito, de uma política social.

As políticas públicas têm o seu ciclo e, na teoria, costumamos dividi-lo e definir essas políticas para que possamos compreendê-las melhor, embora elas não aconteçam necessariamente em uma sequência de tempo, às vezes acontecem de forma concomitante ou não. De qualquer modo, é importante trabalharmos cada uma delas porque o Direito pode ter um papel importante em cada. Assim, na formação da agenda, estou tratando da inclusão de um pleito na lista de prioridades do poder público. Quando coloco Assistência Social como tema, qual a participação que um profissional do Direito pode ter? Como é que podemos incluir esse tema na agenda pública? Ao colocarmos a Assistência Social como tema na agenda

pública, é necessário saber que ela já tem um tratamento constitucional e, por isso, temos que considerar a lei e uma série de normativas ao redor dessa temática, que devem ser respeitadas, assim como uma série de princípios constitucionais.

Até para incluir um tema na agenda pública é importante uma análise jurídica. Quando vou delimitar um problema, preciso saber quais são seus limites legais. Tenho a necessidade de ter um olhar jurídico. Qual seria a formulação? Qual seria a seleção das alternativas para aquele problema que coloquei na agenda pública? A prestação da decisão com definição de objetivos pode ser da ordem do jurídico, administrativo ou financeiro. Já a implementação, seria do planejamento e da organização do aparelho administrativo, ou seja, é preciso saber quais são os meios, os recursos financeiros que se tem para executar aquela política. Pode-se ter a lei de responsabilidade fiscal, lei de parceria, uma série de normativas para conseguir montar a implementação da política pública.

Como posso fazer os convênios, tendo em vista a execução e o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos da política? São suficientes para uma política de implementação, de execução da assistência social? Como criar uma relação entre gestores municipais e entidades privadas que atuam na área da assistência social e fomentar a discussão de política pública? Quando faço essa discussão, a partir da perspectiva de Estado, da perspectiva da política pública, não preciso necessariamente aceitar como dada a lei já existente. Posso discutir se essa lei é ou não mais adequada para o objetivo da política pública. Acho que essa discussão é necessária porque temos uma legislação que, em muitos casos, amarra e impede que a política seja executada. Ainda é uma legislação que olha muito para a forma e pouco para os objetivos e resultados que se quer obter com as parcerias.

A questão do acompanhamento, do processo sistemático de supervisão, da execução vinculada à questão da avaliação, mensuração e a análise dos efeitos produzidos pela política, é algo complexo. Ninguém quer fazer uma política pública, no caso da assistência social, sem resultados, sem ser efetiva na vida da população. Só que hoje, todos os mecanismos jurídicos e a maior parte da legislação preocupam-se em pensar na lei de licitações, na legislação dos tribunais de prestações de contas, de tomadas, de ponto especial. Quem trabalha na área de controle sabe. Ninguém quer

menos controle, todo mundo quer mais controle, quer mais transparência, quer conseguir demonstrar mais resultado.

Mas com o que temos hoje de fato se consegue isso? Acho que temos que trazer, no campo da política pública, um ciclo de política para a discussão da Assistência Social, que pode ser extremamente rico e, assim, discutir e aprofundar, tentando tirar da nossa cabeça que temos que trabalhar com “o pode” ou “não pode”, com o constitucional ou inconstitucional, com o legal ou ilegal. Para o Doutor José Geraldo temos que questionar: como é possível erradicar o trabalho infantil? Como é possível acabar com a exploração sexual de crianças e adolescentes? Como é possível abrigar as pessoas que estão na rua? São essas perguntas que temos que responder e podem ajudar a construir os instrumentos.

Voltando à questão das políticas públicas, a ideia de trabalhar com o governo das leis e com o governo das políticas, como destacado pelo professor Fábio, pressupõe coisas que o Direito não está acostumado a fazer, que é uma técnica de prever situações. Não podemos trabalhar com o conflito após ele está instalado. É possível tentar prever um problema e para ele uma solução, uma política. Isso pressupõe capacidade de formular objetivos possíveis e organizar recursos materiais e humanos. Talvez essa seja a maior dificuldade porque é uma área em que o Direito atua pouco. Como organizar os recursos materiais e humanos à disposição da sociedade para garantir e implementar direitos?

Quando estudamos um pouco a ciência política americana, algumas questões ficam mais destacadas, como a diferença de racionalidade entre o meio jurídico e a teoria das políticas públicas. As políticas públicas têm algumas características: a primeira delas é que o Direito trabalha com a ideia de comando e as políticas públicas trabalham com a ideia de persuasão. O Direito trabalha com argumentação e as políticas públicas tendem a trabalhar com a negociação. O Direito trabalha com o poder centralizado e as políticas públicas tendem a trabalhar com descentralização, com a ideia de alianças e de pactos. O Direito trabalha com ideias de imposição, controle e as políticas públicas tendem a trabalhar com a ideia de incentivos, de fomento, de auxílios. São ideias que, muitas vezes, temos dificuldade de trabalhar, então é preciso incorporar ao Direito. Essas ideias de persuasão, negociação, descentralização, pactos e incentivos são ideias principais das análises das políticas públicas.

A estrutura normativa tradicional, em geral, trabalha com a ideia de um comportamento desejável na sociedade, por exemplo: desejo que as pessoas não matem. Então, crio um dever que é não matar. Se verifico comportamento diverso daquele desejado, ou seja, se alguém mata uma pessoa, tem-se uma infração, pena de prisão de tantos anos. Essa é a estrutura jurídica clássica de direito.

Se estou trabalhando com políticas públicas, trabalho com uma estrutura que já não é tão clara do Direito, mas ainda é uma estrutura tradicional. É uma composição, em geral, do comportamento desejado. Digo qual é o comportamento desejado: quero que os municípios tenham condição de gestão e criem o conselho para receber os recursos de assistência social. Se eles fizerem isso, vão receber financiamento. Quer dizer, estou criando uma sanção premial. Não deixa de ser ainda uma estrutura tradicional do Direito, mas estou trabalhando com uma sanção diferenciada que já é um tipo de política de incentivo.

Mas posso trabalhar, de fato, com outros tipos de normas que são mais interessantes e que tem a ver com a função ordenadora do Direito. Posso usar o poder de polícia, por meio de ordens, autorizações, o que não deixa de ser uma função ordenadora; a função de conceder o certificado de estágio beneficente, porque isso gera alguns benefícios, logo, não deixa de ser uma espécie de autorização, uma licença. Tenho também a função prestacional, que é de prestar um serviço ao cidadão. Sejam essas intervenções por participação, indução, incentivos, fomentos e auxílios, o planejamento e a regulação do setor privado são tarefas de Estado que precisam do Direito e que acabam utilizando-se de técnica normativa. Cria-se um jeito de normatizar que não é o clássico. O comportamento desejado, se não verificado, sofre sanção.

É importante nos lembrarmos do poder executivo quando falamos dessas funções do Estado, porque muitas pessoas acreditam que o poder legislativo e poder judiciário fazem política pública. Sou partidária daqueles que não concordam com isso. Eles fazem de um modo subsidiário, embora o papel deles seja importante para legislar e julgar os conflitos referentes às políticas públicas, no campo do princípio de atuação das políticas públicas de Estado, que é do poder executivo. Eis uma questão que não foi muito estudada e a ideia não aprofundada: de que o poder executivo interpreta a Constituição quando ele aplica, expede portarias, expede regulamentos

e aprova resoluções. É quem de fato, no campo das políticas públicas, concretiza a Constituição. Essa é a atuação do poder executivo.

Desse modo, podemos resgatar a ideia de interpretação da Constituição. A ideia de que interpretar é aplicar e concretizar. Existe uma dicotomia entre a Constituição ideal e Constituição real. E, de fato, isso envolve reconhecer. Quando falo do poder executivo, refiro-me ao caso da política de assistência que é uma política extremamente democrática e que tem uma série de instâncias nas quais às coisas são decididas. São intérpretes legítimos da Constituição os usuários da política: gestores (federal, estadual e municipal), secretários, ministros, prefeitos e governadores; são todos intérpretes legítimos da Constituição. Tão legítimos quanto os juízes. Quando o conflito chega ao juiz ele é, naquele momento, o intérprete da Constituição. Mas quando estou prestando um serviço eu sou o intérprete, ou quando o prefeito está inaugurando o CRAS e abrindo as portas daquele CRAS, ele está interpretando a Constituição e a concretizando naquele ato. Isso é muito importante porque é preciso democratizá-la, no sentido dito pelo professor José Geraldo de que a Constituição é realmente cidadã. Todos estão aptos a interpretá-la, não só aqueles com formação jurídica.

O que diferencia a atuação do poder executivo da atuação do poder judiciário é a política pública prospectiva, que é uma atividade com ampla escala. Já a atuação judicial é quase sempre retrospectiva, o poder judiciário é inerte e o conflito, em geral, é um conflito atualizado.

Passemos então aos desafios específicos da política de Assistência Social e o papel do Direito e o que podemos fazer para resolvê-los. Vou levantar problemas para que possamos discutir e sanar as dúvidas e as angústias que temos vivido dentro do governo nesses anos. O que queremos, na verdade, é dividir, compartilhar esses problemas para que consigamos pensar em soluções para eles.

Mas é importante lembrar que o SUS é um sistema que organiza e estrutura a política pública de gestão social. Quando falo de Assistência Social, falo do SUS – tenho uma política pública. Posso falar que tenho um direito que já está sendo concretizado. É um arranjo complexo se resgarmos o conceito que tratamos há pouco e pudermos colocá-lo à disposição do Estado que regula as atividades privadas para a realização dos objetivos do SUS.

Penso que o primeiro desafio para a implementação do SUS é a própria formação jurídica que temos hoje no país. Acredito que ninguém teve uma aula sobre assistência social ao passar por uma faculdade de Direito. Contudo, o curso de seguridade social era obrigatório.

Existem entidades que trabalham com a política de assistência social e começam a ter que pagar advogados para se organizarem. Refiro-me, nesse caso, às grandes entidades, porque as pequenas não conseguem acessar o judiciário. Essa dificuldade de acesso ao judiciário, tanto por parte dos usuários como das entidades, ou até mesmo por parte dos trabalhadores que têm vínculos precários dentro da assistência social, geram outro problema.

De modo geral, é uma área que não entra na pauta judiciária e, por isso, não provoca, dentro das faculdades de direito, a necessidade de se discutir esse tema. Sendo assim, temos um primeiro desafio.

O segundo desafio é a concepção da Assistência Social como filantropia. Por que isso? Porque a assistência como um direito não pode depender da boa vontade de ninguém. Por mais que as pessoas façam o bem, ajudem ao próximo e que a solidariedade entre as pessoas seja infinita, o Estado não pode deixar de atuar contando com a boa vontade das pessoas e os cidadãos não podem depender da boa vontade dos outros. É preciso que se forme uma política pública estruturada e permanente à disposição de todos os cidadãos para quando necessitarem dessa política. Então, enquanto a Assistência Social não se desvincular totalmente da ideia de filantropia, por mais importante que a filantropia seja para o nosso país, ela não conseguirá o seu total *status* de direito e de política pública. Isso é a concretização da Constituição, como discutimos há pouco.

Um terceiro desafio é a questão da exigibilidade do direito assistencial. Acabei tocando neste assunto quando falava da formação jurídica. Temos, ainda, usuários que não acessam nem a justiça, como é que vão exigir os direitos à assistência social no judiciário? Em geral, estes têm seus direitos violados, inclusive nessa mesma justiça.

Um quarto conceito, como o professor José Geraldo mencionou, é a questão do conceito de família para a Assistência Social. Embora tenhamos avançado até além do que a Constituição de 1988 ia prever, o Direito está

muito relacionado ao trato de família nas questões de sucessão de alimentos. Ainda é uma visão patrimonial, ligada ao patrimônio.

A Assistência Social está preocupada em garantir os direitos, que tem uma subjetividade grande como o afeto, o cuidado, o carinho. Essas palavras são difíceis para o Direito. Pode parecer óbvio o que estou dizendo para vocês, mas quando elaboramos o conceito de família, percebemos a dificuldade.

Precisamos trabalhar com o conceito de família. O Direito tem que ser capaz de incorporar um conceito mais elaborado do que o que vem trabalhando devido aos avanços e às novas configurações familiares.

Nesse mesmo sentido, é preciso que o Direito avance em uma visão mais alargada de direitos humanos, da ideia de direito à felicidade. A primeira vez que ouvi isso, em uma faculdade de direito, senti certo estranhamento: *o direito à felicidade*. E isso não tem a ver com religião. O autor desta ideia chegou a lançar um livro sobre ética, direito, moral e religião no qual trata exatamente disso – por que as pessoas não podem pleitear o direito à felicidade?

Mas a ideia de que as aquisições são subjetivas e devem ser garantidas aos cidadãos – como a fé, o pertencimento, o acolhimento, a escuta e outros termos – tem que ser incorporada pelo Direito, para que, assim, possamos então falar de fato de direitos humanos.

Outro desafio para implementação do direito à assistência é que o Direito avance na questão da participação e do controle do social. Precisamos progredir na organização e na atribuição dos conselhos, tendo em vista a realização das conferências, no fortalecimento da participação, principalmente, no segmento de usuários nessa área de controle.

Um sétimo desafio que podemos citar é a questão do federalismo cooperativo. Acho que temos muito a escrever e discutir sobre esse tema, que se refere à questão das responsabilidades entre os entes, das condições de gestão, de financiamento e do que cabe a cada um dentro do papel que o poder executivo tem na política pública de Assistência Social.

O oitavo desafio é a questão do financiamento do SUS. As transferências de recursos que compõem o lançamento da seguridade

social do governo federal e que são repassadas aos estados e municípios por meio de transferências fundo a fundo. São fundos especiais criados com a finalidade de destacar do orçamento geral, desses entes, os recursos da assistência social. No entanto, a legislação sobre fundos especiais é uma parte da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal que foi vetada. Desse modo, essa é uma área que carece de discussões, bem como a questão do financiamento do poder público, a dos entes federativos para as entidades que são parceiras dentro do sistema, etc.

Um nono desafio é a questão da regulação da atuação privada. E aqui talvez seja o tema de maior interesse. É preciso ter muita clareza do papel das entidades e das organizações de assistência, sabendo que se trata de uma política pública e de um direito. A questão da inscrição das entidades e dos serviços nos conselhos, do vínculo ao SUAS e da relação da política pública com a filantropia. É fundamental ter clareza, debate e definições para que não voltemos a tratar a Assistência Social como um favor.

O décimo desafio é a questão do controle do monitoramento da avaliação. É preciso elaborar mecanismos jurídicos de direito e trabalhar com esses conceitos sem engessá-los, para que não tratemos o controle pelo controle. Sendo assim, é necessário transparência nos gastos para que possamos, de fato, saber se os recursos estão beneficiando à população.

E por último, mas não menos importante, é a questão de disciplinar e organizar - por meio do Direito - o acesso dos cidadãos ao direito à assistência social. Para isso, é preciso que trabalhem uma cartilha de direito na qual estejam claros quais são os serviços da assistência e a qualidade que se quer garantir desses serviços. Considero que assim possamos fazer com que o direito sirva a quem de fato possui direitos - a população.

Luis Eduardo Regules

Advogado e Professor da UNISANTOS

Gostaria de tratar com os senhores do direito à Assistência Social. Espero trazer alguns contornos que decorrem da Constituição Federal, tentando abordar pontos que me parecem merecedores de destaque para nós e, também, para o poder normativo do CNAS.

Parto do ponto de vista jurídico e de toda a implementação das políticas na área de assistência que tem relevância ímpar e consequências práticas no campo do Direito e das políticas em geral. Vou, então, mencionar algumas resoluções que me parecem importantes.

Para iniciar, gostaria de separar a ideia de assistencialismo de assistência social. Creio que não é a primeira vez que os senhores ouvem isso, mas é importante precisar esta distinção, até porque aqueles que lidam com assistência ou com a saúde, ou seja, com o tema da seguridade social, não têm tanta clareza sobre os conceitos. Essa é uma primeira questão.

Entendo que o assistencialismo - e acho que nós precisamos situá-lo bem - caminha na linha da esmola. Caminha na linha do “eu dou se eu quiser”, não no campo do Direito. Um exemplo clássico de assistencialismo é quando nós vemos, por exemplo, um parlamentar disponibilizando uma ambulância a um determinado bairro para atender à população. A rigor, isso é uma relação de troca política, ou seja, é assistencialismo. Na questão da ambulância, inclusive, é algo que diz respeito à saúde, porque a ambulância não trata do sistema da assistência social, sendo isso um caso claro de assistencialismo.

A Assistência Social está no campo dos direitos, no campo das relações jurídicas, não é história de assistencialismo. Eu tenho uma relação obrigacional, ou seja, estou no campo em que tenho nitidamente um credor e um devedor. Vou exemplificar, acho que todos sabem que, na relação tributária, que é uma relação jurídica, o Estado surge como credor de tributos e o cidadão é o devedor. Pois bem, na assistência social, estamos dentro de uma relação jurídica. A rigor, nós invertemos os polos, o Estado passa a ser devedor e o cidadão passa a ser credor.

É importante situar esse universo, porque, senão, podemos recair numa falha permanente de confundir assistência social no campo que não seja dos direitos. Situo-a conforme o artigo 6º da Constituição, da Carta Magna e, em seguida, dos direitos sociais: educação, saúde e alimentação. Observaremos que diz: assistência aos desamparados na forma desta Constituição. Portanto, o artigo 6º está inserido no rol dos direitos fundamentais. Direitos fundamentais que, segundo o artigo 5º, parágrafo primeiro, tratam de normas definidoras de leis fundamentais que têm aplicação imediata. Esse é um primeiro panorama dos direitos fundamentais.

A segunda questão, que gostaria de salientar, é que não estamos dentro do campo e não podemos analisar a Constituição em tiras, como diz o professor Eros. Nós temos que analisar a Constituição de maneira sistemática.

A Assistência Social aparece novamente dentro do artigo 194, portanto, no tripé da seguridade social, ao lado de saúde e da previdência social. O artigo 194 é muito claro e contundente ao tratar de direitos. A seguridade social, diz a Constituição da República, compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade. Sendo assim, a sociedade tem um papel na seguridade social que passa pela contribuição ao sistema de segurança social, e pela composição dos conselhos de políticas públicas.

Então, a seguridade social está calcada nesses atores e se diz destinada a assegurar direitos de maneira contundente, no que se relaciona à Assistência Social. O que podemos extrair dela decorre claramente do artigo 203 da Carta Magna, no qual está escrito que a assistência será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição.

O que é importante salientar do ponto de vista constitucional, ou pelo menos da evolução do direito constitucional? Estamos aqui falando de direitos e falamos de direitos fundamentais. Será que são todos iguais? Deve parecer que não. Direito fundamental tem as suas peculiaridades, dentro de uma divisão clássica dos direitos do homem, uma divisão de gerações, uma divisão histórica dos direitos do homem.

Os direitos de primeira geração são aqueles voltados aos direitos individuais, e exigem diretamente uma abstenção do Estado. Por exemplo, o direito à propriedade e o direito à liberdade. O Estado deve se abster, não invadindo a esfera privada, para que esses direitos fundamentais sejam respeitados.

Mas nós temos direitos de segunda e terceira geração. Esses têm outras características. A rigor, o Direito espera que o Estado faça exatamente um movimento contrário - que intervenha dentro da Constituição e dentro da ordem jurídica. São chamados de direitos sociais ou políticos. Essa intervenção no atendimento pode ser uma atuação direta ou indireta, por meio de uma atividade de fomento ou parcerias. Além disso, há também a chamada regulação, ou seja, espécie em que o Estado, naquela atividade, venha regular e estabelecer novas leis gerais e abstratas para que aquele tema seja tratado.

E os direitos de terceira geração, que aqui destacamos, são os direitos difusos, como por exemplo, o direito da criança e do adolescente, os direitos relativos ao meio ambiente. A Assistência Social está situada, a meu ver, nos direitos de segunda geração, abarcando também os de terceira.

Esses direitos de segunda e terceira geração, conforme a doutrina que defendi, são direitos associados à chamada ideia de direito à igualdade e, também, ao princípio da dignidade humana, muito bem expostos em uma aula magna, na TV Justiça, apresentada pelo ministro Carlos Aires de Brito. Ele ressaltou que a Educação e a Assistência Social integram o rol de direitos fundamentais e direitos sociais que estão ligados intimamente ao direito à igualdade e ao princípio da dignidade humana.

Feita essa análise, diria para vocês que a assistência social tem basicamente duas modalidades: uma que é a parte de benefícios e a outra que é a parte de serviços. Portanto, temos o benefício de prestação continuada, os benefícios eventuais e os chamados serviços.

No que diz respeito aos serviços, é importante salientar que a assistência social se aproxima da saúde, já que esta é pautada predominantemente em serviços e eles buscam assegurar um atendimento que tenha determinadas seguranças. Falamos, ainda, da questão do convívio, da questão da autonomia do indivíduo, do próprio resgate da autoestima, enfim, questões que são tratadas de maneira muito ponderada pela Assistência Social e que ingressam dentro do seu rol de serviços.

Discutia-se muito na época em que estivemos na Secretaria de Assistência Social, a questão dos direitos coletivos e dos direitos individuais em um serviço voltado justamente ao plano coletivo. Por exemplo, uma casa que tem um atendimento para idosos, e estes devem permanecer

naquele espaço, é necessário que tenha um lugar também para o exercício da individualidade, da privacidade e do isolamento. Quando votamos nos direitos coletivos, não podemos criar atritos com os direitos individuais.

Diria que os direitos socioassistenciais, de uma maneira sintética, são benefícios e serviços de assistência social oponíveis contra o Estado, pois ele é um devedor aqui, contra o Estado estabelecido ou, às vezes, em processo de consolidação a que chamo de direitos emergentes; que são aqueles que ainda não estão totalmente positivados, sempre derivados da Constituição e aqui consubstanciados em iniciativas, concentradas em três funções da assistência social: proteção ao social, vigilância social e defesa de direitos dos usuários. Tudo isso, obviamente, com fundamento do princípio da dignidade humana.

Feita essa análise e tendo precedente do STJ, diria que a jurisprudência reconhece a Saúde e, o mesmo *stander*, a Assistência Social como um direito fundamental. Diz o STJ, em um precedente colhido, que os direitos fundamentais na Constituição deixam de ser meros repositórios de promessas.

Não vou falar aqui evidentemente da Lei Orgânica da Assistência Social como um todo, mas trataria de algumas partes. O Artigo 4º chama a atenção para dois princípios que estão na lei e, ao meu ver, não estão sendo devidamente cumpridos em alguns municípios, em algumas unidades federativas. Um deles, inciso III desse artigo, fala do respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária. Portanto, a lei não tem palavras inúteis. Ela diz serviços de *qualidade*.

Mas o que é um serviço de qualidade? Esta é uma pergunta tormentosa. Diria que o serviço de qualidade é aquele que será, em alguma medida, parametrizado pelos órgãos competentes para dizer o que é um serviço de assistência social. Portanto, imagino que o Conselho Nacional de Assistência Social, no exercício da competência, do seu poder normativo, deve estabelecer e especificar, por exemplo, os serviços de assistência e dizer que aquele serviço tem característica 'a', o outro tem a característica 'b'. E é dentro desse padrão que devemos buscar elementos razoáveis de qualidade. Não dá para dizer que isso não está na lei. Não dá para dizer que essa norma não é aplicável. Ela é aplicável e é direito do cidadão.

A outra questão que me parece que é deixada de lado é o princípio da divulgação ampla do serviço de assistência social. Vemos que em vários lugares, principalmente nos municípios, o cidadão não tem conhecimento de quais serviços são ofertados. Isso viola a Lei Orgânica da Assistência Social. É necessário que se tenha conhecimento. Quando estive em visita à associação paulista dos magistrados, verifiquei que os próprios juízes têm dificuldade de conhecer quais são os serviços que estão à disposição da sociedade e dos próprios magistrados, para encaminharem crianças e adolescentes em programas de acolhimento. Nega-se o direito aos cidadãos, até mesmo aos juízes no exercício da sua função. Parece-me que isso é grave e tem que ser observado. A divulgação dos serviços é algo primordial para a efetividade das ações.

A LOAS traz a definição de benefícios, que mencionei rapidamente, nos artigos 20 e 21. Também traz a previsão de financiamentos aos municípios, estados e Distrito Federal, o que é fundamental, e está no artigo 30. E por que fundamental? Porque não podemos falar de tudo isso e de Direito, sem uma estrutura de financiamento. Como dizia o pai da política monetarista, não existe anúncio grátis, então, preciso de um sistema em que isso seja custeado. Não adianta dizer isso e repetir essa palavra, esse bordão e não assegurar o direito. É condição para os repasses de recursos aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho Social, do plano de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social. Portanto, é necessário ingressar na política de assistência social.

Chamo a atenção para o poder normativo do CNAS. Conversamos com os juízes em São Paulo sobre a força normativa das resoluções do CNAS. Sabemos que o CNAS estabelece etapas e resoluções para regular a matéria relativa à Assistência Social e aos seus serviços. Qual é então o caráter dessas resoluções? Essas resoluções são implementadas em todo país? Quais medidas são obrigatórias?

Eu diria que a competência do CNAS decorre do artigo 204 da Constituição Federal, no qual estabelece para as ações na área da assistência social que a descentralização político-administrativa caberá à coordenação e, as normas gerais, à esfera federal. Entendo aqui, pelo próprio inciso II, que trata-se da participação da população por mídia e das organizações representativas. Na formulação de políticas públicas e do controle das ações, esses dois incisos estão conjugados. As normas gerais cabem ao

âmbito federal. Deste modo, o CNAS tem poder normativo com base na Constituição. E a execução dos serviços e políticas cabe aos estados, aos municípios, ao Distrito Federal e, também consta na Constituição Federal, às entidades de Assistência Social, portanto, há um papel importante na execução, na implementação das organizações da sociedade civil.

O artigo 17 está categoricamente vinculado ao órgão deliberativo. Atenção, não é consultivo, é deliberativo. Para o consultivo existem órgãos federais, estaduais e municipais que têm um caráter consultivo, não é o caso do CNAS.

O artigo 18 diz: 1) compete ao CNAS aprovar a política nacional de Assistência Social e 2) normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência.

Portanto, poder e função normativa. O inciso IX fala em aprovar critérios de transferência de recursos para estados, municípios e Distrito Federal. Mais uma vez, estamos no campo da função normativa, que significa que é um poder de ditar normas gerais e abstratas que vão regular em determinada matéria com base na lei, sem inovar, originariamente a ordem jurídica.

O que eu estou querendo dizer? São normas que parecem lei, mas não são leis, porque não podem inovar ou impor originariamente a ordem. Ou seja, os atos normativos devem estar calcados nos limites da Constituição e nos limites da lei. Esse é o campo normativo do CNAS.

Dentro desse campo, diria que as relações de parceria ganham um papel especial dentro da ideia de implementação das políticas públicas e dos serviços. E aqui faço um parêntese, é um papel fundamental que entendo que é do terceiro setor, por quê? Porque a Constituição estabelece esse espaço também de efetivação de direitos por meio da ação do terceiro setor.

Parece-me que neste campo falta uma releitura da regulação na área de terceiro setor, ou seja, a relação entre o Estado e o terceiro setor.

Vejo que existem normas editadas e até entendimentos dos tribunais de contas da União em que as organizações do terceiro setor, a começar de recursos públicos, têm que licitar. Basicamente, é aplicar a Lei nº 8666, quando forem contratar serviços. É um exagero porque, se por um lado é

necessário preservar o que se chama moralidade, o bom uso dos recursos públicos, é preciso, por outro lado, ampliar mecanismos que transportem para a iniciativa privada, exatamente o mesmo quadrante, o mesmo modelo da administração pública. Além de duvidosa constitucionalidade, ela tem custo operacional. O problema é engessar as relações. Então, parece-me que este é um ponto muito importante, mas não é um ponto relativo exclusivamente da Assistência Social. É um problema dos vários setores, isso tem que ser discutido em conjunto.

Diria que a jurisprudência tem respeitado a competência das agências reguladoras. Não contei sobre nenhuma decisão judicial questionando a competência do CNAS, confesso. Procurei mas não encontrei. Mas podemos fazer uma medida, um paralelo com as agências reguladoras e temos lugares em que o judiciário disse que o próprio judiciário não pode intervir, por exemplo, na prestação de uma resolução normativa da agência nacional de saúde suplementar, por que ela decorreu de uma análise técnica especializada, de acordo com o TRF. Essa foi conduzida por pessoa jurídica, direito público e União tendo sido editada dentro da sua competência normativa, com poder de regulação legalmente atribuído.

Portanto, o judiciário está dizendo que o poder normativo deve ser respeitado, desde que esteja dentro dos limites da lei, da própria Constituição. Logo, o CNAS e os atos têm força e são vinculados.

Sobre as resoluções do CNAS, gostaria de destacar a Resolução sobre a NOB/2005 que estabelece as bases do Sistema Único de Assistência Social. Por quê? Porque estabelece, entre outros aspectos, algumas condições para a assistência. Uma delas é a função de proteção social. Outra, a função de defesa social, de defesa de direitos. A terceira função é de vigilância social. Portanto, é nesse tripé que a própria Assistência Social se conduz. E Resolução sobre a NOB/2005, teve a clarividência de apontar esses pontos para a assistência social no Brasil.

A proteção social é dividida em proteção social básica e especial e defesa social. Ela relaciona-se à área dos operadores do Direito e é justamente o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais, à defesa garantida por ouvidorias, aos centros de referências, aos centros de apoio jurídico, às ações, aos serviços de atendimento da OAB, e, também, aos serviços em determinados locais de atenção judiciária. Ela surge em um momento muito oportuno de defesa dos direitos daqueles que a constituição

denomina de necessitados, ou seja, àqueles que não podem ter acesso ao judiciário se for por recursos próprios.

Assim, a vigilância social é importante, pois busca conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e conhecer o território em que essa população está inserida. A chamada vigilância nos permite produzir, sistematizar informações, construir indicadores territorializados, enfim, alguma medida que nos permita pensar em uma política de maneira sistemática.

Destaco ainda que a NOB SUAS/RH, que é a resolução de 2006, estabelece diretrizes, parâmetros gerais para a gestão do trabalho. O importante de observar nessa norma operacional básica é que ela vai tratar das equipes de referências, constituídas por servidores na oferta de programas e serviços. Busca levantar, estabelecer esse serviço, definir o perfil desses servidores levando em conta o número de famílias e indivíduos referenciados. Isso é importante para se definir parâmetros. O que é um serviço de qualidade? Sem parâmetros nunca vamos discutir o que é um serviço de qualidade. E o serviço de qualidade é, na verdade, um direito estabelecido.

Já falei anteriormente e não vou repetir sobre tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, Lei n. 9109, de 2009. Por que não fazer isso? Era necessário que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) padronizasse os medicamentos e ninguém achou ruim, muito pelo contrário, foi algo positivo e que, de alguma maneira, nos preservou do ponto de vista de saúde pública. É necessário, também, dar elementos que nos permitam dizer quais são os diferenciais dos serviços de assistência social.

Agora, discorro brevemente sobre as perspectivas para a consolidação dos programas na área de assistência. Diria que a primeira questão relaciona-se aos direitos assistenciais, que têm lócus próprio. Está na Constituição, nos artigos 203 e 204. Estamos falando de direitos fundamentais, prestações asseguradas pelo Estado e que podem ter a participação e a parceria da sociedade civil organizada. Portanto, não estamos no campo da liberalidade. Não quero discutir se é benemérito. Estou no campo dos direitos, no campo em que tenho credor e devedor. Acho que essa é a ideia. Os direitos socioassistenciais são tão direitos quanto o direito à liberdade. Acho que isso é fundamental, temos que sair deste seminário com essa ideia.

Segunda questão. O CNAS tem sim poder normativo, mas não pode tudo. E volto a dizer, o CNAS não pode tudo, mas pode muito. Qual

é o limite? A Constituição Federal. Quando falamos em normas gerais do CNAS vamos falar de princípios. O que são normas gerais? São princípios, diretrizes, fundamentos, regras que são aplicáveis de maneira uniforme em todo o território nacional, portanto, devem ser respeitadas as peculiaridades regionais e locais. Se estiver dentro desse parâmetro é legal e tem força obrigatória.

É preciso requalificar a discussão das relações de parceria. Mencionei que quando trabalhávamos na Secretaria da Assistência Social, tivemos a oportunidade de trabalhar com uma lei de autoria da Professora Aldaíza Sposati. Essa lei trouxe parâmetros importantes para as parcerias. Uma delas é o edital de chamamento. Este não é um processo licitatório, um documento, um modelo rígido, duro como é o da Lei n. 8666, mas, um processo em que o edital de chamamento garantia publicidade e intertextualidade. Foi realizada uma padronização dos serviços, respeitando a autonomia das organizações. Isso é muito importante. Tínhamos um modelo em que dizíamos – esse é o serviço para a população em situação de rua e esses são os parâmetros –, mas, também, esperando e aguardando a iniciativa e a contribuição que, muitas vezes adensada, trazia um novo olhar para essas parcerias que vinham das organizações. Fazíamos audiências, parcerias amplas com a presença do Ministério Público, do conselho municipal da criança, entre outras. Não estou dizendo que esse outro modelo é melhor, mas temos um modelo de ideias interessantes e outras podem ser trazidas para pensar em um marco regulatório mais amplo e que seja mais interessante para o país.

Outra questão que precisamos ter um diálogo profundo e importante com os demais atores: uma atuação mais integrada com o judiciário na área da infância e do adolescente. O judiciário encaminha crianças e jovens para os abrigos ou, muitas vezes, para locais de acolhimento. Em vários municípios esses programas não funcionam ou, até mesmo, não existem. Se existem, funcionam mal. E nós estamos, na verdade, negando direitos às crianças que estão aguardando serem reencaminhadas a uma família para adoção, que estão lá depositadas em instituições, tendo o seu direito de ir e vir, a sua liberdade violada gradualmente. Então, é necessário que se faça um trabalho conjunto com o judiciário.

É preciso muito diálogo. Mas e se isso não funcionar? Entendo que, na área da criança e do adolescente, se o magistrado não tiver diante de si um serviço de acolhimento e oficiar ao Ministério Público, com base na lei de ação civil, para que ele abra um inquérito civil e investigue uma violação aos

direitos coletivos, não estamos fazendo políticas sociais no judiciário. Aprendi e disse isso aos juízes, para que não substituíssem a administração pública. Mas o judiciário, em uma situação limite, em uma situação na qual esteja claramente caracterizada uma omissão do Estado, deve sim assegurar os direitos. E isso está na Constituição.

Enfim, essas são as minhas considerações finais. Agradeço a oportunidade e renovo esta seguinte ideia: creio que a efetivação dos direitos sociais passa por algo que já está na fase de justificar os direitos socioassistenciais, aliás, já passamos da fase. Agora estamos na fase de efetivá-los e, para isso, precisamos de um diálogo interinstitucional urgente, ou seja, o judiciário com a defensoria, com o ministério público, com outros ministérios e, efetivamente, com a sociedade civil.

Prof.^a Dra. Ana Paula Motta Costa

Advogada e Socióloga, representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Sou professora de Direito e pesquiso nessa área dos direitos fundamentais. Então, o lugar do meu discurso, como diria Edgar Morin, é o lugar da interdisciplinaridade, o espaço entre as disciplinas. Não tenho um lugar muito certo de estar. Às vezes é confortável, às vezes não. Então, vou tentar que seja confortável falar a partir do direito da Assistência Social, da Sociologia, enfim, de todas essas áreas.

Diante dos desafios que estão postos para efetividade dos direitos sociais em geral, em especial, o direito à assistência social, cabe-nos pelo menos quatro, ou talvez mais, dimensões de desafios. Uma primeira dimensão é a dimensão cultural. Essas dimensões se relacionam, a forma como vou apresentá-las é apenas uma divisão que procurei fazer para que possamos visualizar o que vou apresentar.

A dimensão cultural diz respeito ao estágio atual, que ainda é um estágio precário ou a caminho de reconhecimento dos titulares desses direitos à assistência social, das pessoas que têm esse direito. Logo a seguir, temos a dimensão do reconhecimento, portanto, do direito das pessoas. O reconhecimento de direitos passa por três etapas: a primeira diz respeito às relações mais familiares, no âmbito íntimo da Constituição e de cada um de nós, sobre a ideia que temos do direito. Outro nível é o nível normativo, o reconhecimento da igualdade das pessoas perante a lei e da especificidade, ou seja, das pessoas que necessitam do direito de assistência social e da política pública correspondente. E a terceira dimensão é a dimensão do reconhecimento efetivamente social desse direito. Então, um dos desafios está na ideia de que ainda não conseguimos que as pessoas que necessitam dos direitos à assistência social sejam reconhecidas num padrão de igualdade, enquanto pessoas, na sociedade em que vivemos. Consequentemente, está a falta de garantia de seus direitos.

O outro nível é a dimensão política institucional, ou seja, quantos desafios existem, ainda, no sentido de regulamentação, de qualificação técnica da gestão, de produção técnica que seja de assistência social. É a regulação dos padrões que aqui foram citados, ou seja, o que é efetivamente esse direito e qual a sua técnica de habilitação, a sua forma de implementação?

O Estado brasileiro, nos seus três níveis de gestão, avançou muito nesse campo, mas precisa prosseguir mais. Parte desse limite institucional também está na cultura. Convivemos com uma cultura assistencialista vinculada à assistência social dentro da dimensão da política estatal de cada gestor, seja municipal, seja estadual, seja nacional.

A Assistência Social está ligada a uma possibilidade de utilização clientelista e assistencialista. Isso, aliado à falta de continuidade de governos, faz com que muitas vezes tenhamos a compreensão de que há um recomeço no estabelecimento de padrões, no avanço técnico, na implementação dessa política. Também tem a ver com direito, como foi dito aqui, porque nos cabe dar o suporte operacional para muitas dessas regulamentações técnicas.

Outro limite, outra dimensão do desafio está no financiamento. O financiamento avançou muito nesses anos, especialmente no campo do governo federal, e não há como não reconhecer isso neste país. No entanto, precisamos de mais recursos para atingir um objetivo de universalização, não só de benefícios, mas, também, de serviços. Isso faz com que trabalhem, vamos dizer assim, em uma noção de que é necessário focalizar ou priorizar.

Priorizando, temos a dimensão de onde queremos chegar. Focalizando, escolhemos o foco daquilo que aparece como problema.

Tendo em vista que é preciso priorizar os segmentos, estratégias, sem poder universalizar os serviços, verifica-se uma noção de preconceito com aquela primeira dimensão da falta de reconhecimento de direitos. Ou seja, na medida em que um benefício pode ser universalizado, a possibilidade de ele ser reconhecido como direito é bem mais ampla, porque ele é o meu direito e o direito do outro que também precisa ser garantido. O caso da saúde é um exemplo. É muito difícil encontrarmos alguém que não justifique a necessidade do direito à saúde, pois todos precisam. Então, isso é um entrave.

Para mim, o último é o principal desafio ou dimensão do desafio: a dimensão jurídica institucional em si. A nossa tarefa é subsidiar todo esse campo da Assistência Social com a instrumentalidade jurídica para efetivação dos direitos, além da regulamentação em si para, enfim, compreendermos que limites encontram-se dentro, por exemplo, da institucionalidade jurídica do judiciário e dentro da institucionalidade normativa. Isso também é importante para que os direitos sociais, no sentido mais amplo, e de assistência social, no sentido mais restrito, possam estar efetivando-se.

Acredito que o direito à assistência social é um direito constitucional de caráter fundamental. E pensando nos objetivos da constituição, diria que é também de redução de desigualdades regionais, de erradicação de preconceitos, de redução de desigualdades do ponto de vista dos segmentos sociais. O direito à assistência social está no centro do projeto constitucional que nós temos no Brasil. Um projeto de uma constituição aberta, no sentido de que ela tem muitos direitos e que a sua interpretação sempre pressupõe a ponderação destes. Essa é uma das circunstâncias em que nós nos encontramos, à medida que o Estado garante um direito e não garante outro, porque são muitas questões a serem garantidas.

É objetivo central da sociedade brasileira, a garantia de uma redução de desigualdade, a garantia da inclusão e o fim de qualquer discriminação. Sendo assim, a forma de tratamento com condição de igualdade e equidade entre pessoas, por exemplo, é a fundamentalidade dos direitos no âmbito formal. Os direitos fundamentais que estão no artigo 5º da Constituição também podem se definir no âmbito da materialidade dos direitos e, nesse sentido, mesmo o direito à assistência social não estando no artigo 5º, por exemplo, está na dimensão dos direitos sociais do artigo 6º, e está nos artigos 203 e 204, dentro da seguridade social em uma dimensão de fundamentalidade essencial para a sociedade brasileira. Isso é central.

O modelo de estado democrático de direito também tem a ver com o de estado democrático social de direitos e com essa ideia de seguridade social e de assistência social para aqueles que necessitam, mesmo que não estejam em uma condição contributiva. Então, parece-me teórica ou jurídica a fundamentalidade dos direitos. O fato de estar regulamentado dentro da Constituição, dentro do SUAS como um todo, ou mesmo nas instruções normativas e resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ainda não tem sido suficiente para que tais direitos sejam efetivados neste país.

Diria o professor Herrera Flores, um filósofo do Direito na Espanha, que o fato de estar apenas num direito positivado não faz com que a realidade dos direitos seja efetiva. A efetividade vai depender do conjunto de valores que são postos na sociedade. O Direito é só o Direito. Ele é o instrumento, algo que, em algum momento político, conseguiu-se garantir normatizado, positivado, mas, com isso, ele tem a dimensão de instrumentalidade. O direito do ponto de vista da sua positivação e normatização é só instrumental. Então, tendo essa dimensão, podemos pensar em como utilizar esse instrumental,

compreendendo, principalmente, que nem mesmo este instrumental é o único existente para toda a sociedade e satisfatório para que os direitos da vida real das pessoas aconteçam.

Muitas vezes, a estratégia de efetivação de direitos não passa apenas pelo âmbito normativo, mas o fato de eles existirem já ajuda na mudança de cultura, na pressão que se possa fazer no âmbito político, na organização e sistematização do que se vá buscar enquanto direito. Mas não necessariamente essa é a única estratégia. Podemos ter um exemplo na área de assistência social, do quanto já se avançou pela própria organização da sociedade civil, dos gestores, dos vários conselhos e das várias organizações. Então, conseguimos avançar por causa do judiciário, mas essa instrumentalidade também pode ser útil.

O professor Pisarello, que trabalha em Barcelona, falou em “minoridade dos direitos sociais”. Mas por que minoridade? Porque comparados a outros tipos de direito, estes têm tradição e aceitabilidade maior. Todos os direitos de assistência social, mais do que os outros, estão em um estágio de maior fragilidade. O professor destacou que existem quatro mitos em torno desta fragilidade dos direitos sociais.

O primeiro mito seria a tese histórica, seguida da tese normativa axiológica, depois da tese teórica dos direitos e, por fim, da tese dogmática em si. Então, traduzindo de forma muito simples, vou falar de uma dessas dimensões.

A primeira é a tese de que os direitos sociais são da segunda geração de direito. O professor Pisarello questiona muito essa afirmação, que vem sendo discutida em vários espaços de pesquisa sobre os direitos fundamentais, exatamente, pelo questionamento da realidade histórica. De fato sabemos que a conquista de direitos sociais teve diferentes histórias em países e realidades culturais distintas. Em alguns lugares, por exemplo, países nórdicos europeus, os direitos sociais têm uma relação direta com governos que tinham posição social democrata. Já em outros países, a conquista desses direitos veio após a guerra, especialmente segunda guerra, como uma forma de uniformização em um padrão mínimo, naquele contexto.

Trazendo para o nosso contexto, temos os direitos após a Constituição de 1988, período em que saímos da ditadura militar e conseguimos avançar para um estado democrático, que incluía essa ideia de direitos sociais. Estes estão previstos em diferentes momentos da história.

De outra forma, também há garantia, em si, dos direitos sociais. Ela não está tão diferente, em termos de busca e de conquista da sociedade dos direitos individuais, como por exemplo, os direitos políticos, os direitos da liberdade, as lutas de trabalhadores em momentos anteriores, até mesmo a positivação de direitos fundamentais de caráter individual que pleiteavam, também, a sua condição de igualdade, de conteúdo e de seguridade social.

Então, por que o professor Pisarello trabalha essa ideia crítica da teoria de gerações? Por que a teoria faria com que nós trabalhássemos com a noção de que um direito vem depois do outro? Que, como temos ainda plenamente direitos individuais garantidos, os outros virão depois? Ou até mesmo que a efetivação é programática, com o tempo, com a vida histórica e que não há necessidade objetiva de efetivar?

A segunda tese é a axiológica, na qual os direitos sociais estariam ligados a uma ideia de igualdade e projetados para uma sociedade hipotética, uma sociedade de iguais - que não é a nossa - e que os direitos individuais seriam aceitos pelo judiciário. Essa tese está ligada à ideia de liberdade, como um valor diferente. Não se trata simplesmente de estar posto em um ordenamento jurídico. O exercício efetivo de liberdade pressupõe condições, como por exemplo, do direito à educação, à assistência social, à saúde, ao orçamento e à condição de se manifestar. No entanto, vemos que, até mesmo, para garantir a liberdade é preciso direitos sociais.

Ao pensar em garantir a igualdade, é preciso participar politicamente, manifestar-se, dizer a partir de um ponto de vista, trazer a diversidade, expor a diferença. O que se pode concluir é que para existir igualdade é preciso liberdade.

Então, não há um valor maior em direitos. Eles foram se compondo ao longo da história como necessidades. Sendo assim, esta é outra fundamentação de direitos - necessidades para uma condição de vida digna das pessoas. A sociedade que se deseja, tendo em vista a Constituição Federal como parâmetro, é uma sociedade que exige a efetivação desses direitos. Mas, às vezes, na discussão jurídica, isso aparece como uma diferença conceitual de fundo, que faria com que não pudéssemos depender de direitos na mesma proporção. É como se eles fossem, de fato, de menor substância.

A terceira tese é a teórico-normativa, que vai dizer que os direitos sociais não podem se efetivar porque são caros. Em primeiro lugar, existe uma dimensão na qual se exige do Estado a prestação, mas, por outro lado, os direitos individuais são direitos negativos do Estado. Este deve se omitir em relação à intervenção na vida das pessoas, como por exemplo, na liberdade, na privacidade, no acesso à justiça.

Na realidade não é bem assim, tanto os direitos individuais, quanto os direitos sociais têm dimensões negativas e positivas. Os direitos individuais, por mais negativos que sejam, exigem estrutura do Estado para a sua garantia. Um exemplo clássico é o acesso à justiça. Se fosse simplesmente uma negação do Estado de não impedir o acesso à justiça, não precisaríamos trabalhar tanto na concretização das defensorias públicas, dos serviços de assistência judiciária, da garantia de acessibilidade, aqui dita como assistência social.

O Estado precisa efetuar programas, estruturas e financiamentos para garantir o acesso à justiça e, da mesma forma, garantir, do ponto de vista social, o direito à família e à convivência familiar que é tão importante para a assistência social. Isso pressupõe a intervenção negativa do Estado. Essa dimensão é muito importante, tendo em vista a necessidade de intervenção nas famílias para retirada de crianças, por exemplo, ou na privacidade das pessoas para internação e, às vezes, até mesmo por abrigo. Então, há uma dimensão negativa do direito e, também, prestacional, em que nos cabe, enquanto Estado, a prestação de serviços.

Cabe ao Estado, gradativamente ou progressivamente, universalizar esses direitos, o que também é constitucional. Portanto, pode-se dizer que tanto a progressividade é um direito, no sentido de caminhar para frente, como a regressividade é, de fato, um impedimento para o qual se pode buscar responsabilização.

Os direitos sociais são muito amplos, mas não há como concretizá-los sem que se tenha dignidade da pessoa humana. Mas o que é mesmo dignidade da pessoa humana? O que é mesmo o mínimo existencial? O que é Assistência Social? Sabemos que existem vários problemas de regulamentação postos nos direitos, especialmente da assistência social e cabe ao operador do direito dar substância ao que seja o direito.

Assim vem sendo feito, por exemplo, com os princípios da dignidade humana, mínimo existencial e direitos sociais no sentido mais amplo. Esse

tem sido o trabalho de muitos operadores de direito e tem sido a compreensão do Supremo Tribunal Federal e das supremas cortes nos demais países que têm positivado os direitos fundamentais nas suas Constituições.

A ideia de que é preciso efetivar esse direito do ponto de vista do Estado e que isso, em alguma medida, cabe ao judiciário, tem se concretizado enquanto tese. Embora ainda se discuta bastante, cabe ao judiciário verificar efetivamente e determinar tarefas ao executivo. Cabendo ao judiciário determinar tarefas ao legislativo, cabendo aos poderes constituídos a intervenção no espaço de competência, é preciso, portanto, legitimidade para garantir direitos sociais.

O que tenho visto sobre isso é que há uma ideia de que tanto o executivo quanto o judiciário devem concretizar a Constituição no sentido mais amplo. Na ausência de ação, portanto, na omissão, cabe sim a intervenção, determinando a execução e a obrigação de se fazer. É isso que a jurisprudência brasileira vem concretizando, no caso do executivo, que justifica, em muitos momentos, que estamos diante da reserva do possível, atendendo na medida das possibilidades e dos recursos existentes. Se a reserva termina definitivamente, não há como efetivar o direito, mas ela precisa ser demonstrada. Portanto, o ônus da prova, ou nesse caso de demonstrar a impossibilidade, cabe ao executivo, na medida em que se omitiu. Parece-me, então, que a busca da definição do que seja o possível, dentro de um parâmetro que seja no mínimo exigível e possível para cada direito social, ainda é uma questão que está sendo construída no âmbito do judiciário. E nossa contribuição é andar para frente, construindo argumentos para essas teses, para essas teorias que ainda requerem maior fundamentação.

Voltando a dizer que o Direito é só o Direito. Podemos notar bastante a atuação do judiciário na área social. Desde o âmbito individual, garantido a titularidade de direitos individuais e de saúde, a questão dos medicamentos, dos leitos hospitalares, de pessoas que entram na justiça e conseguem garantir o atendimento de determinado serviço, na questão de vagas em creche, de vagas em escola, da titularidade individual do direito presente, até, também, o âmbito coletivo, como as ações civis públicas, por exemplo, movidas pelo Ministério Público. Nos vários cantos desse país pode-se notar a intervenção do judiciário. Vou trazer um exemplo que ilustra bem essa dimensão de humildade que precisamos ter, nós operadores do Direito.

No Rio Grande do Sul, em Santo Ângelo, uma cidade muito longe de Porto Alegre, existe uma unidade de atendimento socioeducativo que nunca foi destaque, no meu conhecimento.

Há pouco tempo, descobri que o Supremo Tribunal julgou, finalmente, procedente a ação do Ministério Público, determinando a construção da unidade em Santo Ângelo. Então, foram muitos anos, nem sei quantos anos pode ter essa ação, mas no mínimo uns quinze ou vinte anos e, agora, foi efetiva. Só que a unidade está lá há anos. O que foi preciso para que aquela unidade fosse construída? Provavelmente a ação que foi feita ajudou, mexeu com a estrutura local, mexeu com o governo do Estado na época, fez com que as pessoas vissem a necessidade. Ela provocou algo nessa sociedade. E esse algo que provocou fez com que a unidade fosse construída. O judiciário continuou trabalhando na ação até agora, condenando o Estado do Rio Grande do Sul a construir a unidade. Ou seja, compreendendo a dimensão do nosso limite, podemos fazer muito. Mas se não compreendermos e acharmos que é só por meio do direito que a instrumentalidade judicial, jurídica, vai resolver os problemas sociais do nosso país, vamos ficar só achando e não resolvendo na prática os desafios que estão postos para a efetivação dos direitos.

Ministra Márcia Helena Carvalho Lopes

Ministra de Estado do Desenvolvimento Social do Combate à Fome

Acabo de chegar de um intenso trabalho de campo, passando desde ontem pela manhã pelo Rio Grande Norte, por Alagoas, pelo Pará, saindo agora da Ilha do Marajó onde tive a oportunidade de ir ao Soure inaugurar o Centro de Referências Especializado de Assistência Social e conhecer um arquipélago que me era muito curioso, desde criança quando estudava a Geografia e a História do Brasil. Esse país que é tão imenso. Chegar à ilha do Marajó e conhecer a realidade dos extrativistas, de um povo com absoluta determinação, esperança, mobilização, foi de fato uma experiência fantástica. Assim como foi muito doloroso sobrevoar, ontem, durante algumas horas, os municípios de Alagoas arrasados pelas chuvas. São, portanto, experiências muito difíceis, mas que só o encontro com essa realidade nos faz ter mais determinação e coragem para construir a nossa capacidade de enfrentamento da história de um país que demorou muito para compreender o que significa a vida das pessoas, o direito das pessoas e a construção de um Estado democrático. Estado onde, de fato, o Direito seja construído, efetivo, garantido, alicerçado por todas as políticas públicas com a absoluta determinação e comando de responsabilidade do Estado, junto com o controle social e com a sociedade civil. E, nesse contexto, poder realizar um seminário reunindo aqui centenas de profissionais, particularmente profissionais que atuam e trabalham no campo do Direito. É para nós uma grande honra e o resultado de uma luta daqueles que militam e sabem o que significava o Brasil e a estrutura das políticas sociais, muito antes da Constituição de 1988 e depois dela.

A estruturação de cada artigo, de cada capítulo da Constituição, que trata da definição clara do objeto, da responsabilidade, da estrutura, da exigência de uma nova, de um novo modelo de gestão e de regulação, de pensamento político, ético, técnico, em relação à realidade do nosso país e por que não dizer do nosso país, no contexto da América Latina, Caribe, no contexto do mundo.

Quero agradecer a oportunidade de estar aqui hoje, na condição de Ministra de Estado, integrando a equipe do Presidente Lula. É porque este é o nosso dia a dia, falar do Brasil, pensar nessa grande realidade, pensar nos desafios, naquilo que ainda envolve populações que historicamente não tiveram acesso nem oportunidade, nem reconhecimento como sujeitos

de direitos, constituídos e identificados a partir da sua própria vida, do seu território, da sua cultura, dos seus saberes. É o nosso cotidiano lidar com os mais diferentes temas da realidade da população brasileira e o quanto é significativo poder não só conhecer de perto essas realidades, mas envolver no nosso debate, nas nossas decisões de gestão governamental em muitos segmentos profissionais.

Estamos falando hoje, especialmente, para aqueles profissionais, que na sua formação, no seu cotidiano, nas suas mais diversas tarefas e funções profissionais, exerceram a função de assessor jurídico ou advogado de um determinado centro de referência. Às vezes em um município muito pequeno. A nossa secretária do estado do Pará já anunciou para o prefeito de Soure que a inauguração do Centro Regional Especializado de Assistência Social vai abranger quatro municípios próximos de Soure, e assumiu um compromisso de parceira para que os advogados possam compor a equipe de assistentes sociais, de psicólogos, de educadores daquele centro regional, já que não há uma defensoria pública, nem a presença de profissionais de direito e advogados.

O que temos observado no país é que cada município, cada território, cada estado brasileiro está absolutamente aberto e engajado em um novo tempo. Um tempo em que o Brasil se reconhece pelas potencialidades, pela capacidade que tem de ousar, de abrir fronteiras, de abrir campos historicamente invisíveis de dramas, de sofrimentos de não acesso aos direitos fundamentais das pessoas, sejam elas crianças, adolescentes, jovens, comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, pessoas com deficiência, famílias, enfim, um tempo em que não se reconhece a dimensão da necessidade e da vida, das relações vividas, vivenciadas por milhões de brasileiros e brasileiras.

Quando chegava a Marajó, minha pergunta era: Qual é a característica dessa população, além das características regionais, da cultura, da economia, do extrativismo, das dificuldades de ter que andar de barco por seis, até oito horas, para chegar a um determinado tipo de serviço público, ou participar de uma reunião de um conselho de assistência social, ou dos direitos da criança? Além das características próprias, da dificuldade de encontros e comunicação, mas que melhorou muito, pois esse era o relato que me traziam, ainda existe, por exemplo, a questão do abuso e exploração sexual, que é muito grave. Até mais do que a questão do trabalho infantil, a exploração sexual é grave para as crianças e para as mulheres, portanto, vamos encontrando em cada lugar desse país, situações muito específicas.

A partir da Lei Orgânica da Assistência Social foi definida uma política que contraste com a estrutura e com o pensamento do Estado brasileiro, particularmente, dos governantes das três esferas do governo e, por outro lado, contrastando também com o pensamento da sociedade, o pensamento conservador, pensamento preconceituoso e às vezes, por trás disso, um pensamento que sempre mascarou, ou sempre encobriu aquilo que, de fato, deveria ser propugnado pelos agentes públicos como responsabilidade pública, da garantia de acesso aos direitos fundamentais de todas as pessoas. Nesse sentido, a própria sociedade foi cuidando com medidas paliativas, pontuais, sistemáticas, de benemerência e do pensamento do favor. Foi-se estabelecendo uma medida da leitura de cada um para as famílias, para as pessoas que buscavam nas inúmeras iniciativas da sociedade civil ou na própria estrutura do Estado aquilo que demandam como necessidade fundamental, às vezes para a própria sobrevivência e às vezes para aquilo que é o direito de pertencimento, o direito de poder pensar, de poder participar ativamente da vida em sociedade, no sentido de pertencimento das pessoas.

Quando olhava aquelas casas, aquelas cidades arrasadas, as famílias ribeirinhas, as casas completamente destruídas e, por outro lado, prédios e casas bem construídos que lá estavam, apesar da chuva, da enchente, dos rios cheios, isso me levou a pensar se todas as catástrofes e todos os desastres naturais estariam associados a uma escolha, a uma decisão política, a uma forma de governar o país. Se os governantes, prefeitos, governadores, presidentes da república não tivessem permitido isso, mas, tivessem responsabilidade de olhar o território, de planejar esse território, de ter um olhar do planejamento urbano, da ocupação de solo, do cuidado com o meio ambiente, daquilo que são as medidas mínimas de política para habitação ou para o uso do território, obviamente isso não estaria acontecendo.

Por isso que não temos dúvida de que a Constituição nos traz essa determinação, as leis orgânicas, o estatuto da criança, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 8080, a lei que define o programa Bolsa Família numa lei federal. A partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) com a implantação do SUAS, de um Sistema Único de Assistência Social, veio uma regulação que rompe com essa lógica de um lado assistencialista, de outro lado desta omissão do estado brasileiro. Deste modo, os senhores e as senhoras que atuam nesse campo normativo e jurídico tem absoluto lugar e espaço de uma demanda enorme,

se nós quisermos, de fato, colocar o SUAS onde ele tem que estar - como uma política que deve ser regulamentada em todo o território nacional. Uma política que deve se materializar numa rede de serviços, de proteção social, de serviços assistenciais e que explicita, para a população, a sua responsabilidade e o seu papel no sentido de acolher e compreender as demandas dos mais diversos aspectos da sua vida, das suas relações, da sua comunidade.

Eu disse para as pessoas não terem vergonha de procurar o CREAS e que as famílias, escolas, unidades básicas de saúde e prefeitura incentivassem e mobilizassem as comunidades para procurarem esse serviço. Este é um serviço público da mais alta relevância para aqueles que estão em situação de violação dos seus direitos - o que não é pouca coisa e nem é pouca gente. O benefício de prestação continuada foi implantado em 1996, cujo orçamento era de 400 milhões e hoje nós temos o orçamento de 22 bilhões de reais para transferir a 3,5 milhões de idosos e pessoas com deficiência. Isso tem um significado marcante, pois temos que encontrar tantas quantas haja pessoas com alguma deficiência que têm direito a esse benefício tão importante para a vida deles. Ao longo do tempo, essas pessoas viveram a insegurança em todos os níveis, não só material, mas também imaterial, da sua subjetivação, da insistência, do seu lugar na sociedade, da família, da sua comunidade.

Podemos falar, também, da garantia e da exigência de erradicação do trabalho infantil. Como foi o dia internacional de luta pela erradicação do trabalho infantil e estamos em tempos de Copa, vamos dar um cartão vermelho ao trabalho infantil. Pela VIVA, pela ETE, pelo governo federal e todas as entidades que atuam no campo do direito. Gostaria muito que cada um de vocês pudessem levar um cartão vermelho e mostrar nos escritórios, nos trabalhos de vocês, nas universidades, nos setores onde estão. Porque se nós não assumirmos uma determinação absolutamente rigorosa da nossa meta, do nosso compromisso ético, para dar efetividade ao direito, nós ainda vamos demorar muito para que esses direitos sejam universais. Isso vale para quem está no trabalho infantil, para quem ainda sofre de violência doméstica ou todo tipo de violência, abuso e exploração sexual, vale para todo tipo de não acesso ao direito: direito à habitação, à energia, ao vestuário, à escola de qualidade, à saúde, aos protagonismos de presença de participação cidadã das pessoas. É disso que estamos tratando aqui. É disso que a assistência social fala, como política pública, como uma política no campo da proteção social que deve assegurar

direitos, acolher as pessoas vulneráveis, distribuir renda, dar autonomia, assegurar a convivência familiar e todas as estratégias contra os riscos de enfrentamento, aos riscos que as vulnerabilidades que, por várias razões, pelos ciclos de vida, por várias situações as pessoas passam. E isso não é simples, é muito complexo e exige de nós muita capacidade teórica, técnica, política. Isso exige uma construção diária, porque nós estamos tratando de fenômenos absolutamente complexos, do ponto de vista das relações pessoais, interpessoais, de convivência e das pessoas nos seus núcleos familiares.

E podemos pensar em uma família que vive no município com 1.500 pessoas, ou numa comunidade indígena, ou no município com 11 milhões de pessoas. Temos níveis de complexidade, seja da situação vivenciada, do não acesso ao direito vivenciado pelas pessoas, como temos situações complexas pelo próprio fenômeno, pela própria situação enfrentada e vivida por todos. Daí, observamos que os avanços foram imensos e que hoje é muito bom a gente ouvir o prefeito dizer que tem necessidade de ter CRAS e CREAS no município e que tem que contratar profissionais. Vemos os prefeitos pedindo advogados, pedindo concurso público, mudança de leis para garantir que eles possam contratar profissionais. Isso é inusitado no país e quem andou por esse país e conhece as realidades sabe do que estou falando. As consultorias jurídicas, assessorias, equipes técnicas de profissionais compreendem que a sua função não é aquela função legalista de fazer o enquadramento de acordo com aquilo que estabelece a norma da lei sem absolutamente contextualizar, sem absolutamente poder entrar, incorporar o debate da política pública que queremos alcançar.

Qualquer parecer jurídico, qualquer leitura ou interpretação da nossa legislação, deve e precisa ter como horizonte o sentido maior daquilo que estamos fazendo enquanto política pública. Por isso a realização deste seminário, que trata do Direito e da Assistência Social. Uma assistência social que não quer mais conversar, que não quer dialogar com aquilo que nunca foi assistência, mas uma assistência social como direito, como uma estrutura normativa, jurídica, de recursos humanos, que tem planejamento, definição clara de metas, metodologias de trabalhos específicos com as famílias e com os seus usuários. Estamos construindo um diálogo - e o Brasil tem avançado muito - inclusive com as outras políticas de assistência social, quanto mais ela se estrutura, mais conversa com a saúde, com a educação, com a cultura, com o trabalho, com a previdência, com o meio ambiente, com o campo das transversalidades, da garantia de políticas para

as mulheres, de igualdade racial, da criança e do adolescente, de segurança alimentar, enfim, de todo o conjunto dessas políticas públicas que se dedicam a pensar, a estruturar o direito como norma central, fundamental para que o Brasil, de fato, cumpra o seu papel.

E nesse sentido, o diálogo com a economia, com o crescimento, com todas as formas de produção de nosso país, com todas as políticas de infraestrutura tornam-se fundamentais. Nosso presidente Lula tinha certeza de que, quando falava da sua indignação da fome no início de 2003, no seu discurso de posse e chama de Fome Zero, é uma estratégia que deveria integrar todas as ações desde o aumento do dinheiro, repasse, alimentação escolar, até a disponibilização de recurso para os agricultores familiares, saindo de dois para 16 bilhões de reais. No nosso ministério e de toda política nacional de assistência social, junto com a área de segurança alimentar, temos um orçamento de 6 bilhões para executar e, agora, em 2006, temos 39 bilhões. Isso tem um significado. Tínhamos convicção plena de que se houvesse organização, recursos de exposição de leitura do pacto federativo, de arrojo, de ousadia para a construção das relações entre Estado e sociedade, fortalecendo o controle social, chamando as inúmeras conferências nacionais, seria possível mudar o rumo desse país, seria possível garantir crescimento econômico, garantir autonomia, garantir soberania, garantir o posicionamento do Brasil perante o mundo com políticas sociais, com desenvolvimento social sustentável.

E é disso que estamos falando, dessa dimensão do direito. Os profissionais têm uma responsabilidade definitiva. Estamos apostando que só mudaremos a cultura da gestão pública se qualificarmos as nossas práticas profissionais, se implantarmos e efetivarmos os sistemas de informação, capacitação, monitoramento, indicadores de avaliação e resultados. E esses profissionais terão condições de responder do ponto de vista institucional para dar reconhecimento legal a toda essa regulação que estamos formulando com o governo federal, com os governos estaduais e municipais, com a sociedade civil, com institutos de pesquisa e universidades, tendo um papel fundamental.

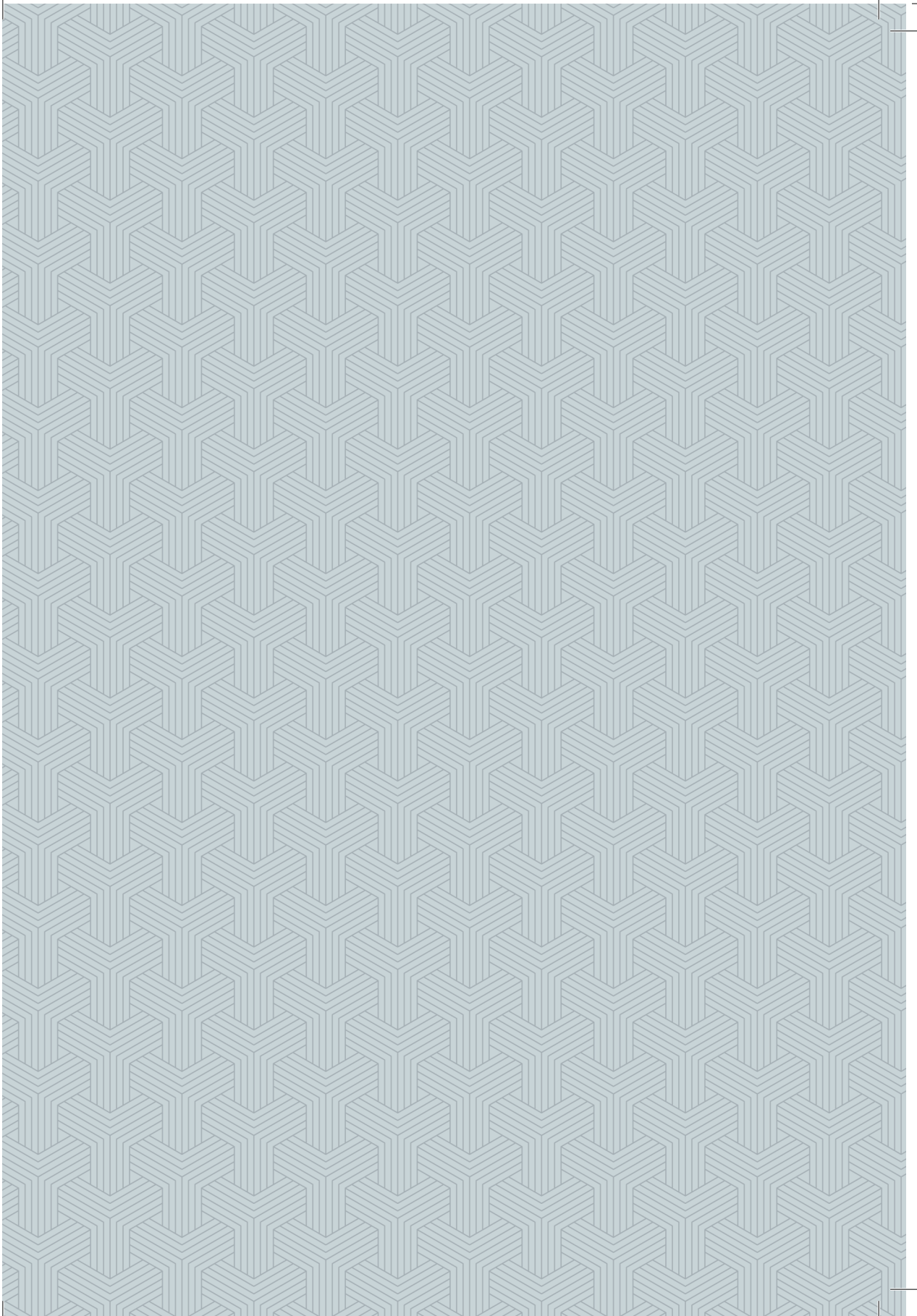
Acredito que, a partir dos debates e das questões que foram levantadas, este seminário pode ser, sem dúvida, a síntese de um ciclo que apenas está começando. Isso, no sentido de termos uma leitura, interpretação e construção de parâmetros, de indicadores e conceitos que tratam do direito e do direito efetivo, material e cotidiano de toda população

brasileira. Não podemos jamais permitir que se faça algo com simplicidade ou com o simplismo daquilo que não é simples, daquilo que é complexo, pois ainda existem cenários de sofrimento, de ausência do estado, do espírito público, do interesse público e da presença do estado na garantia dos direitos e da proteção social de toda população brasileira.

Agradeço a oportunidade de estar aqui partilhando com vocês, dizendo o quanto nosso ministério, nossas secretarias e nossa equipe têm a exata dimensão desta necessidade de rompermos com uma história e de construirmos um novo conceito, uma nova concepção, um novo parâmetro do entendimento do que é o direito e como ele deve ser assegurado. E isso fazendo todas as transições necessárias entre a lei, a realidade, os projetos elaborados, formulados, entre a experiência vivenciada e novamente a interpretação de legislações que vão inserindo e colocando, cada dia mais próximo, ao sentimento de que nós somos capazes de responder.


Então, aqui, todos nossos documentos, sejam de tipificação ou de regulação da assistência social, têm como premissa única e fundamental a garantia do acesso aos direitos fundamentais de toda população brasileira, inclusive superando a ideia de que nós fazemos e realizamos as coisas para os pobres. E nessa pecha de ser pobre, pouca coisa é suficiente. Não é isso. Estamos falando da cidadania de um país que tem que ser para todos. E isso tem uma dimensão muito complexa dos próprios valores e daquilo que nós dimensionamos como realização plena das capacidades, da inteligência, da alma, do coração, do afeto e das necessidades humanas, materiais, imateriais, fundamentais.

Espero de vocês, que vieram de vários lugares deste país, que saiam daqui com mais coragem, mais determinação e com absoluta contribuição. Precisamos dar efetividade e materialidade para construir os resultados desejados pela nossa Constituição de 1988 que foi forjada na luta e na resistência do povo brasileiro.

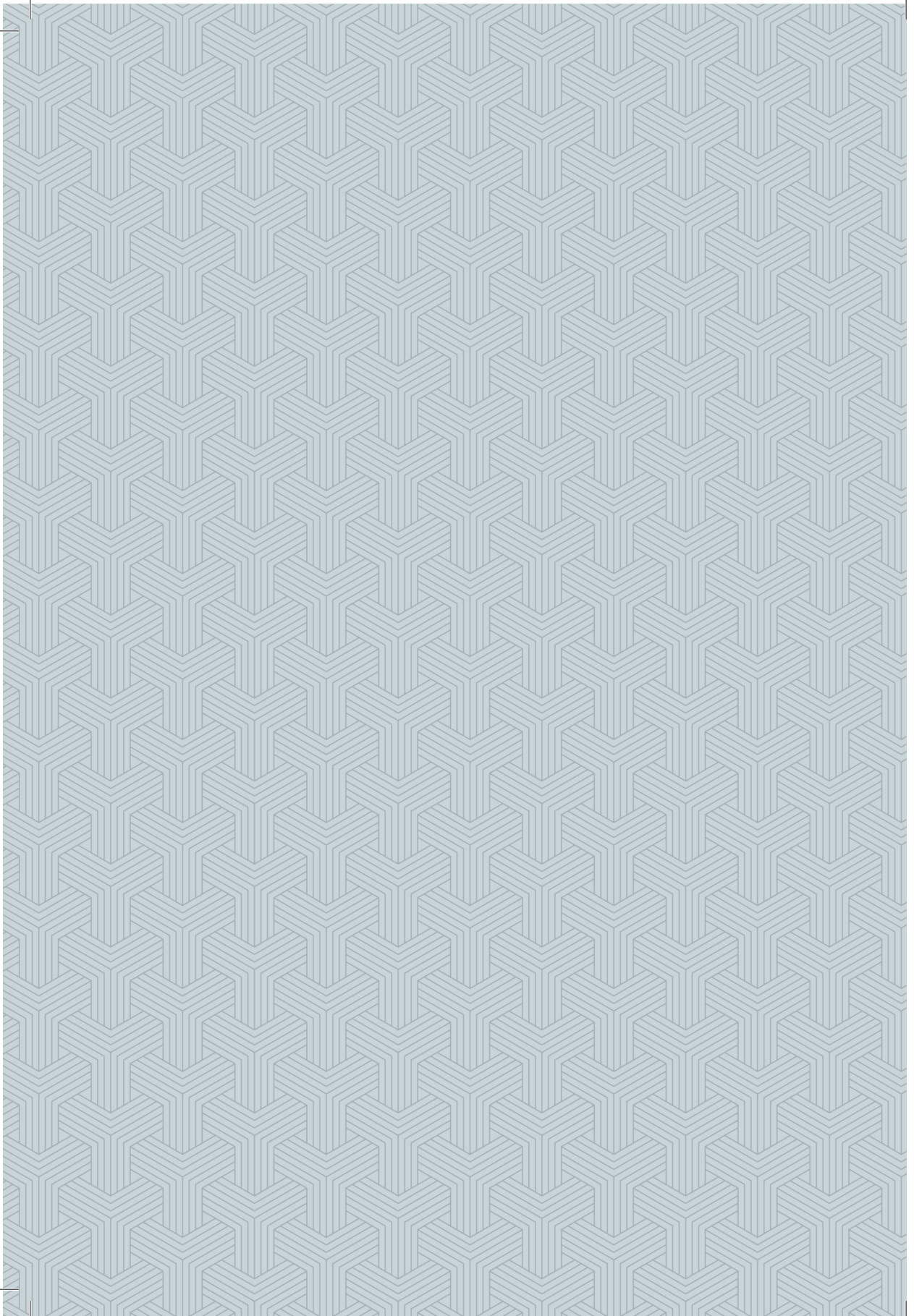


— CAPÍTULO —





DO DIREITO NA LEI
AO DIREITO NA PRÁTICA



Professora Aldaíza Sposati

Professora Titular da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo

A discussão sobre direitos socioassistenciais supõe fazer do compromisso de efetivação dos direitos uma força motriz na política de assistência social. Nomina-se como força motriz a direção, a dinâmica, o princípio primeiro e não a ineficácia ou incapacidade de determinada coisa. Isso ocorre por diferentes motivos. Se a discussão gira em torno do direito na lei ao direito na prática, por suposto, pode-se dizer que é tênue a presença dos direitos sociais em termos de lei e do ponto de vista da prática. Desse modo, são duas lutas que precisam caminhar e sustentar-se em argumentos. Primeiro, tem-se na questão da assistência social a construção da consistência dela como política pública. Por isso, no binômio em que foi criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a partir de dois artigos da Constituição, obteve-se binômio próprio de uma política pública – dever do Estado e o direito de cidadania. Contudo o conjunto de dispositivos que se tem trabalhado mais na assistência social é a questão do dever do Estado.

Luiz Regules destacou que, na questão do direito, o Estado é o devedor e o usuário cidadão é um credor. Nessa circunstância de assumir a condição de devedor para efetivação do direito, é que talvez tenha se dado maior ênfase e ainda enfrenta inúmeras dificuldades na sociedade. Desse modo, os direitos socioassistenciais ainda não aterrissaram, nem para a legalidade, nem para a processualidade da dinâmica da gestão. A política de assistência social foi colocada na Constituição como direito de seguridade social. Esse eixo principal é um direito de proteção social. Posteriormente, a LOAS veio afirmar a questão do dever do Estado e o direito de cidadania. Em breve retrospecto, pode-se dizer que foi na 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2005, que se obteve crescimento do debate sobre o direito socioassistencial.

Quem está próximo ao debate da assistência social, considera que as discussões que se tem são verticais, não tendo, portanto, uma noção exata do processo de discussão participativa. Na 5ª Conferência foi estabelecido o processo de que todas as conferências municipais deveriam discutir a questão dos direitos socioassistenciais. Desse modo, chegou-se a um decálogo desses direitos. No entanto, é necessário que sejam elaboradas cartilhas popularizando-os, para que esse decálogo seja assumido efetivamente e

torne-se termo de lei. Contudo, existem questões que consideram o decálogo da assistência social bastante genérico. Podemos entendê-lo como menção primeira em que se buscou estabelecer o reconhecimento da igualdade na população. Nele, por exemplo, afirmam-se questões sobre igualdade de tratamento entre a população urbana e rural.

É preciso destacar, também, que o financiamento da política é uma questão de direito, não uma questão de uma manifestação de um gestor ou uma manifestação personalista. O decálogo estabelece que o estatuto de política pública exija um conjunto de premissas e princípios. E isso não se trata de instalar a assistência social num patamar distributivo de um conjunto de condições de igualdade. O decálogo não passou pelo crivo de lei, portanto, é, ainda, uma construção legitimamente assentada em uma discussão com delegados no ponto de vista municipal, estadual e nacional, confirmada e deliberada numa conferência. É um marco. Entretanto, não transitou do executivo para o legislativo e, logo, não transitou pela legitimidade para o judiciário que só o admitiria pela legalidade.

A 7ª Conferência Nacional, no ano de 2009, resgatou o debate sobre os direitos socioassistenciais. Elaborou-se um caderno composto de diversos temas e em um dos artigos, sobre serviços socioassistenciais, Sebastião Nicomedes, discorreu sobre o direito socioassistencial. Desse debate, promoveu-se, portanto, um avanço na demanda dos direitos da questão socioassistencial. Todavia, essa questão permaneceu considerada mais como programática do que realmente uma efetivação nas mãos do usuário. Ela foi mais uma orientação para a gestão do que uma postulação. Pode-se dizer que além dessas iniciativas mais abrangentes, tivemos um conjunto das legislações voltado para o direito de segmentos sociais, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e a questão da proteção contra a violência, enfim, um conjunto de situações ou seguimentos que compõem fortemente o diálogo e a presença nos direitos socioassistenciais.

Existe um embate que nos coloca, às vezes, em situações próximas aos defensores públicos. Estou me referindo aos agentes institucionais da assistência social, cuja proximidade com os direitos humanos trabalham com os direitos negados. Talvez a primeira afirmação desses direitos socioassistenciais seja a do enfrentamento dos direitos negados pela presença do risco, da violência e não atenção com qualidade. Sendo, portanto, a materialidade da assistência social no campo dos direitos uma luta incessante. Apesar de todas essas iniciativas, pode-se afirmar

que a inexistência de um consenso sobre a materialidade dos direitos socioassistenciais é uma luta decorrente de suas complexidades. A questão que se coloca é: o direito socioassistencial é efetivamente concreto do ponto de vista do usuário? É um processo de travessia na concretização dos direitos humanos ou existem direitos de uma materialidade real que garantem assistência social e que podem ser reivindicados por um usuário? Tem-se, até hoje, o direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por meio dele é possível requisitar recurso ao juizado especial e, inclusive, estabelecer arbitragem favorável à necessidade e não ao julgamento do necessitado. Dessa forma, mostra-se, por meio do judiciário, uma lição à gestão.

Avaliar situações sob a categoria de pobre e pobreza pode configurar uma infringência ao direito, porque a necessidade antecede a esta condição de poder de consumo no mercado. Isso é extremamente importante e iluminador, já que está encaminhado e efetivado pela justiça, no sentido de ter a precedência da necessidade. Cabe aqui uma ressalva. Falar, escrever, pontificar sobre a categoria dos direitos pode ser identificado, com frequência, nos dispositivos da assistência social. Entretanto, é um norte ou uma premissa. Somos um pouco apequenados no que se refere à garantia do ponto de vista do usuário. Considera-se que a razão dessa pequenez, não advém dos agentes institucionais, mas de uma resistência da sociedade brasileira em encaminhar para uma condição igualitária a superação do passo histórico e, ainda, de reduzir o sentido de fraternidade, solidariedade ao processo de ajuda. É importante sublinhar isso fortemente. Temos um reducionismo no Brasil, na nossa cultura sociopolítica.

Essa questão é a chave para retomarmos as nossas relações de parceria com as entidades sociais num outro patamar. Por quê? Porque a nossa história no campo da assistência social sempre se fez, na cultura brasileira, pela relação de benemerência e filantropia do que efetivamente pela relação de reconhecimento da igualdade. E a construção da noção de Direto tem um suposto que não pode ser descartado, pois parte da noção de igualdade. Portanto, essa solidariedade que se fala no Brasil, não pode ser solidariedade de benemerência, tem que ser solidariedade realmente de reconhecimento mútuo dessa igualdade. Então, se direito é igualdade, fraternidade e solidariedade, esse sentido deve estar orientando todas as relações da assistência social numa construção republicana e não mais numa construção por um ideário de conduta dentro de uma religião ou dentro de princípio elitista.

A relação vertical da solidariedade ou a transformação da solidariedade numa relação vertical tem por base um princípio elitista, um princípio da diferença e da desigualdade. Isso não combina, absolutamente, com política pública, sendo esse um dos entraves fundamentais para se construir direitos socioassistenciais. A política de assistência social precisa estender a proteção de seguridade social fora do mercado alcançando, portanto, uma população de baixa capacidade de consumo, isto é, de baixa renda. Esse é o princípio. A assistência social, como política de seguridade social, estende a proteção social quanto à dignidade humana, quanto à vida humana. A cultura da desigualdade socioeconômica prevalente no Brasil tem manifesto preconceito em fazer transitar o alcance da proteção social para o campo das garantias. Prefere defini-la como ajuda que é o resultado da alta seletividade em que se identificam os que mais precisam. O princípio da seletividade é avesso à igualdade de direitos.

A universalidade na assistência social só será alcançável quando ocorrer a materialização do disposto constitucional na expressão ‘a quem dela necessitar’. Não na sua convergência precária do necessitado, que é a negação imediata da cidadania, mas sim, a quem dela necessitar pela precedência da necessidade. Crescemos na institucionalização do acesso à justiça por meio da Defensoria Pública. Essa ideia de carente, não tem a ver com o próprio sentido de direito de justiça. Ela foi construída de uma maneira discriminatória. Um brasileiro tem direito ao acesso à justiça “desmercadorizada” porque tem necessidade e não porque é carente. É brasileiro e tem que ter acesso à justiça. Mesmo que não se perceba essa discriminação pelo reconhecimento da igualdade no Brasil, ela termina vazando pelo próprio princípio da justiça. Tem-se, portanto, um campo significativo dentro da assistência social e que nos mostra a dimensão dos direitos negados como passo para um novo caminho dos direitos afirmados. De fato, a assistência social necessita de uma articulação com os direitos humanos e com os direitos sociais. É preciso construir essa articulação e ela deve estar fundamentada na dignidade humana. Surgiram várias restrições com relação a isso, por exemplo, na presença da política de assistência social em ação com crianças e adolescentes, principalmente com os adolescentes em conflito com a lei. A política de assistência opõe-se à proteção básica e especial. Por sua vez, a proteção especial opõe-se aos centros de referência especializados em assistência social, nos quais uma de suas competências é a aplicação das medidas socioeducativas.

Pretendo com essas reflexões estabelecer uma construção. Todavia, há representantes, promotores e defensores dizendo que a atenção ao adolescente em conflito com a lei, no âmbito da Assistência Social, é um retrocesso. É a afirmação do ideário tutelador que confronta os direitos da criança e do adolescente com ser de direito, isto é, o preconceito com a história da assistência social. De uma história conservadora e elitista que mantém relação vertical do não reconhecimento do direito e da não afirmação do dever do Estado – não afirmação do direito da cidadania. Isso é, inclusive, uma forma de ataque nos dias de hoje, por alguns representantes da justiça. A presença do conservadorismo na assistência social termina atacando o avanço dessa política no campo dos direitos. Temos que inverter esses sinais, isto é, temos que confrontar as formas do conservadorismo, da negação do direito, da negação da igualdade.

É preciso fazer alianças do ponto de vista do controle social, para denunciar quem não está seguindo adequadamente essa ordem da qualidade do direito. Isso é, na verdade, uma manifestação tuteladora. Cabe uma reflexão sobre isso. Temos que nos aliançar em busca do direito, mesmo que implique em uma discussão sobre a relação de parceria, direito do idoso, direito da criança, direito da mulher, enfim, de todos os segmentos e direitos difusos. Isso não quer dizer que o lócus da assistência social é, por história, um negador do direito.

Desse modo, vamos verificar que os sinais estão trocados. Será que essa história conservadora é tão forte no Brasil que na nossa sociedade não é possível que a assistência social rompa com esse preconceito? Será que é falacioso falar em direitos no campo da assistência social? Isso nunca será conquistável? Será que a própria população não crê nisso? Será que os sinais que nós passamos são sempre esses invertidos? Reafirma-se que a assistência social ainda não é reclamada efetivamente como direito social humano para além de situações pontuais, isto é, muitas de suas atenções ainda são programáticas e não efetivadas como dever do Estado. Alguns realmente consideram que tal ou tal ação é feita porque tal ou tal governante está no poder.

Alexandre Ciconello

Advogado, assessor de direitos humanos do INESC

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) é uma organização fundada em 1979 e um dos focos de atuação está relacionado à promoção dos direitos humanos de igualdade por meio da análise do orçamento público. A Assistência Social ainda não é reclamada como um direito social, como um direito humano, mas ela é um direito e todo o esforço feito pelo governo, pelos conselhos, pela sociedade civil, definidos na Conferência de 2005, são os direitos socioassistenciais. A materialidade da política dos serviços e da assistência social é baseada em direitos. E quais são esses direitos?

Quando se fala da Assistência, veremos que está incluída na noção de direitos humanos. Na declaração universal dos direitos humanos, observaremos que todas as pessoas nascem iguais em dignidade e direitos. Esse é o parâmetro, a base. Todo mundo tem direito a uma vida com dignidade. Mas qual o significado dessa dignidade? A noção de dignidade avançou ao longo dos tempos. O que era dignidade há 150 anos não é o que consideramos hoje como uma vida digna. Então, quando se fala em direito, abarca-se a Assistência Social, o direito socioassistencial e o direito à seguridade social; inclui-se, também, a noção de dignidade humana, assim como educação, saúde, lazer e outros. E o Estado tem o dever de cuidar para que esses direitos sejam garantidos. Não se trata de benemerência ou caridade. Todo brasileiro tem direito à saúde, à educação, a uma vida com dignidade, uma vida sem violência, por exemplo. E quais são os deveres do Estado?

Todo cidadão tem necessidades. Não adianta garantir o direito socioassistencial, como saúde e educação, sem garantir o direito à liberdade de expressão, o direito de votar, os direitos políticos etc. Há uma interdependência, ou seja, os direitos são indivisíveis. Não se pode dividir um direito. E isso engloba um amplo aspecto de direitos civis de liberdade, vida, direitos políticos, direitos econômicos, sociais, culturais, direitos sexuais, reprodutivos e direitos ambientais. Todos têm direito a viver em um ambiente sadio com qualidade, principalmente quando se fala de comunidades tradicionais.

Sempre que se fala da operacionalização desse conceito de dignidade humana, de uma noção mais abstrata para uma mudança concreta na vida das pessoas, devem ser considerados os tratados internacionais como a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que estabelece a questão da dignidade humana. Existe uma série de tratados internacionais sobre a questão das mulheres, da igualdade racial, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) que inspiraram a legislação da seguridade, da assistência de vários países, inclusive no Brasil. Temos como marco principal, no caso da legislação interna, a Constituição Federal, a questão do SUS, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - que estabelece direitos de uma forma concreta - a LOAS, o ECA, o Estatuto das Cidades, leis que operacionalizam, detalham e tentam concretizar os princípios da Constituição e da Legislação Internacional. A partir disso, têm-se políticas públicas que estabelecem serviços, programas, ações e, por último, o quanto de recurso que efetivamente é desembolsado. O Brasil avançou muito nos últimos vinte anos. A partir da Constituição, definiu arcabouço complexo em relação aos direitos. Agora falta avançar do ponto de vista da Assistência Social.

Há outras obrigações do Estado que estão relatadas no PIDESC. O Brasil ratificou isso em 1992, destacando que o Estado deve aplicar, ao máximo, os recursos disponíveis na realização progressiva dos direitos humanos. Este é um dos direitos que estão no pacto, um compromisso que o Estado brasileiro realizou e que não está explícito em nenhuma legislação, embora a Constituição tenha vários princípios tributários que dizem que o Estado deve ser financiado com justiça social. A política pública é financiada com recursos nossos. Quando se compra um quilo de arroz, um quilo de feijão, o imposto está embutido e as pessoas pagam. Nós pagamos e financiamos o Estado. Este deve destinar os recursos, fundamentalmente, para realização de direitos. Contudo, o orçamento público no país é financiado pelos mais pobres e apropriado pelos mais ricos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou dados em uma tabela sobre a faixa de renda de famílias e o quanto elas contribuem da sua renda para a carga tributária. De 2004 para 2008, uma família que ganhou até dois salários mínimos recolheu 53% do seu rendimento com impostos. Já as famílias com mais de trinta salários mínimos recolheram 30% de impostos. Desse modo, verifica-se que quem financia as políticas sociais no país são os mais pobres. Existem críticas em relação ao programa Bolsa Família e outros programas de transferência de renda, porém quem paga mais é quem ganha menos, porque o nosso sistema tributário é baseado em impostos indiretos, não é um sistema tributário regressivo. Portanto, nosso Estado não é financiado com justiça social. Uma das primeiras medidas do

debate eleitoral é o tema tributário, flexibilização dos impostos, baixa da carga tributária das empresas, mas o tributo final que incide nas empresas é do consumidor e não das próprias empresas. No Brasil, os impostos sobre renda e patrimônios são muito pequenos quando comparados a outros países. Outro assunto em pauta refere-se ao máximo de recursos disponíveis que o Estado tem que destinar para promover os direitos. Qual é esse máximo de recursos para efetivar realmente os direitos? O que se vê hoje no país é que há restrições da política econômica que impedem, principalmente, no âmbito do governo federal, a destinação de recursos suficientes para atender aos déficits de direitos que existem na nossa sociedade.

Quando se fala em direitos humanos na sociedade brasileira, consideramos que existem desigualdades de rendas entre os mais pobres e os mais ricos, desigualdades raciais, questões de gênero, entre outras. Os mais pobres deste país tem cor, pessoas negras têm mais dificuldades de ter seus direitos reconhecidos. Sendo assim, toda política que trabalha numa noção de direitos deve considerar a questão das desigualdades na perspectiva de universalização dos direitos. Deve pensar em políticas afirmativas para que esses déficits entre população negra e população branca não se reproduzam em desigualdade na realização dos serviços. Aproximadamente 30% do orçamento federal, em cada ano, são destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Quem percebe essa transferência vê que o orçamento é financiado pelos mais pobres. Desse modo, para onde vai esse recurso? Em torno de 30% desse recurso vai para o pagamento do fundo de pensão, banqueiros e famílias que têm renda. Estudos apresentados pelo pesquisador Márcio Pochmann, do IPEA, mostram quais são as famílias que têm dinheiro no banco e que recebem todo ano taxa de juros. Os pobres financiam mais o Estado.

Outro mecanismo que impede a redução da desigualdade e é importante no campo da assistência e da seguridade é a criação de um orçamento da seguridade social. Ou seja, um orçamento com fontes de recursos exclusivas, cujas contribuições sociais manteriam as políticas da seguridade social. Dessa forma, podem-se alocar fontes exclusivas em um orçamento específico para as políticas da seguridade social. Isso teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso e até hoje se mantém. Trata-se de um mecanismo chamado circulação dos recursos da União, no qual se desvinculam os recursos que deveriam ser aplicados para pagar juros e amortizações da dívida pública, sendo 65% *superávit* primário. A Lei de Responsabilidade Fiscal no país foi elogiada porque limita os gastos

dos municípios, estados e da União, estabelecendo metas com relação ao cumprimento do pagamento de dívidas. O Congresso Nacional não discute mudanças no pagamento de juros e amortizações da dívida. Não se pode, por exemplo, tirar 30 bilhões daqui para colocar na saúde ou na assistência social e, ao mesmo tempo, ter uma lei de responsabilidade fiscal que estabelece metas fiscais.

O governo tem que cumprir com seus credores, tem que pagar os juros da dívida, mas, não estabelece nenhuma meta social que deva ser obrigatoriamente cumprida pelo Estado brasileiro. Para economizar recursos e pagar credores é preciso decretar contingenciamento, contudo, o governo limita os gastos em vários ministérios, o que gera dificuldade para os gestores. Se estes não conseguem executar os recursos, eles retêm e liberam o montante no final do ano quando se tem recurso para gastar, o que impede a adoção de uma política com prazos e com metas.

Quando se fala de realização progressiva dos direitos, pode-se aplicá-la na questão dos direitos socioassistenciais, tendo em vista que não deve haver retrocessos. Tem-se assim uma situação de direito quando se fala de realização progressiva. E hoje corremos vários riscos e retrocessos de direitos no âmbito do Congresso Nacional. Para termos uma realização progressista, por exemplo, é preciso ter metas de curto, médio e longo prazo, para se definir o que se pretende alcançar. Deste modo, teremos indicadores sociais de direitos humanos, no caso do Brasil, considerando que existem indicadores desagregados, principalmente, na questão racial. Por exemplo, hoje, 65% das mulheres negras não contribuem com a previdência ao longo da vida e estão fora da cobertura previdenciária assistencial. Do mesmo modo, as pessoas idosas, sendo que a maior parte dessas pessoas idosas são mulheres negras. É essencial, assim, considerar os indicadores para termos políticas afirmativas específicas para população negra. Uma realização progressiva significa acompanhar a formulação e verificar os desdobramentos do desenho de impacto dessas políticas; analisar se a política pública e o recurso que está sendo aplicado são eficientes e se estão garantindo aquele direito; verificar, também, a qual ideia de direito essa política pública está ligada e como está sendo cumprida; fazer o vínculo entre a política e o direito para a pessoa ter uma vida digna e, por último, fazer o acompanhamento do volume de recursos destinados a essas políticas. Como exemplo, pode-se pensar num orçamento alternativo baseado na ideia de direitos que temos no país. Dados do pesquisador Evilásio Salvador, do Departamento de Serviço Social da UnB, na área da

assistência da seguridade e colaborador do INESC, mostram que existem 20 milhões de brasileiros acima de 60 anos e que 21% deles não têm cobertura previdenciária ou assistencial. Tem-se então um déficit previdenciário, uma faixa da população idosa que não tem cobertura.

O professor Eduardo Fagnani, do Instituto de Economia da UNICAMP, fez uma projeção sobre os benefícios previdenciários que estão sendo cada vez mais atacados nos discursos das plataformas eleitorais e disse: “Vamos reformar a previdência porque a previdência gasta muito. Primeiro porque a previdência não é deficitária, o orçamento da seguridade social não é deficitário, só se torna deficitário por que tem a Desvinculação de Receitas da União (DRU) que retira recurso da seguridade que deveria ser das políticas sociais para o pagamento de juros e amortização da dívida”. O professor fez assim uma projeção de todos aqueles que recebem benefícios previdenciários, BPC etc., e somou mais duas pessoas como se fossem as famílias beneficiadas por isso, o que significa a metade da população brasileira. Embora tenhamos um déficit, a cobertura alcançou o movimento da assistência, movimento sanitaria, movimento da seguridade social e conseguiu essas conquistas na Constituição. Pensar em uma reforma que retroaja a esses direitos é temerário, tendo em vista uma proteção mínima que se conseguiu conquistar no ano de 1988 para a população. Para avançar nessa questão, é preciso considerar 4 milhões de pessoas, lembrando que foram cálculos de dois anos atrás e o salário mínimo não é o mesmo de hoje. Isso significa um montante de 23 bilhões de reais por ano. Desse modo, o próprio orçamento da seguridade seria capaz de universalizar a cobertura previdenciária assistencial para toda a população idosa neste país. Esse seria um exemplo da noção de direitos, da realização progressiva, no caso do estatuto do idoso, da destinação privilegiada de recursos que a lei prevê. Portanto, o que consta na lei não se efetiva na prática.

O caso do Benefício da Prestação Continuada (BPC) para pessoa idosa, por exemplo. Existem previsões do *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PIDESC) que o Estado brasileiro ratificou. Isso é lei e é essencial destinar o máximo de recursos disponíveis para realização desses direitos. O ECA define a destinação privilegiada de recursos para as áreas da criança, da infância e juventude. O estatuto do idoso também prevê esse direito em relação ao idoso. Uma série de leis no plano internacional, e também na Constituição, garante o salário mínimo de

benefício mensal à pessoa idosa por meio do BPC. Desse modo, a noção do direito do BPC prevê um programa e uma política pública à proteção social básica, uma ação vinculada ao BPC. Ainda não está universalizado, mas a cobertura do BPC aumenta a cada ano. Essa projeção está sendo feita há dois anos, o que significaria em termos de recursos, universalizar o BPC para todos aqueles idosos com esse porte de um quarto de salário mínimo. Isso significaria, ano a ano, - a partir da projeção do PPA - 900 milhões em 2009, um bilhão a mais de recursos em 2010 e um bilhão a mais em 2011. Pode-se, ainda, fazer uma projeção, que significa ao BPC o corte de meio por cento do salário mínimo. Esta é uma discussão presente no campo da Assistência. Significa que ao acrescentar mais um milhão de pessoas no BPC, em termos de recurso, teremos 6 bilhões em 2008, 7 bilhões em 2009, 9 bilhões em 2010. Para se ter uma noção, este ano está previsto o gasto com juros de, aproximadamente, 9 bilhões para aumentar o BPC com um corte de meio por cento no salário mínimo, sendo o gasto com juros em torno de 250 bilhões de reais. Tem-se dessa forma, 9 bilhões para universalizar o BPC para todos aqueles com meio salário mínimo. Esta é apenas uma noção das despesas previstas em projeto de Lei Orçamentária Anual. A maior parte é amortização da dívida pública. Temos ainda os benefícios presidenciais e assistenciais, enfim, uma série de outras despesas que estão lá e que estão sendo combatidas. Só existem esses recursos porque existem vinculações de despesas constitucionais que estão na lei. Se não existissem, seria um recurso significativo para a Previdência e assistência em saúde. Isso já teria sido desconstruído se não houvesse destinação mínima para área da saúde e se os benefícios previdenciários, assegurados como um direito, não pudessem ser movimentados.

A operacionalização para nós do INESC de colocar o Direito na prática relaciona-se com a verificação de como os recursos na nossa sociedade são arrecadados e como são distribuídos, ou seja, de onde eles vêm, quem contribui, quem se beneficia com fundo público etc. A questão do financiamento é, portanto, uma questão de direito. O financiamento da política é uma questão de direito.

Outro tema em pauta é a discussão no campo dos direitos humanos sobre a questão da exigibilidade e judiciabilidade dos direitos; de como levar isso para a justiça, principalmente dos direitos econômicos sociais e culturais que é onde se enquadram os direitos socioassistenciais. Há várias organizações no Brasil que tem esse trabalho, bem como a organização da sociedade civil. Contudo, é importante frisar que nosso judiciário ainda

é um poder conservador. Se considerarmos todas as demandas como a questão da terra e a reforma agrária, por exemplo, vamos notar que ainda se tem uma visão muito reduzida com relação à propriedade não atenta ao princípio constitucional da sua função. Um poder conservador tem, em alguns casos, parcelas de uma criminalização dos movimentos sociais que se dá pelo âmbito do judiciário - isso se considerarmos todas as declarações do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, declarações sistemáticas da questão da criminalização dos movimentos contra políticas de ações afirmativas.

Temos a questão dos territórios indígenas, a questão de cotas nas universidades públicas e várias ações do Supremo Tribunal Federal. Existem parcelas do Ministério Público progressistas, como as do Rio Grande do Sul, por exemplo, que entraram com uma ação para criminalizar e desconstruir o movimento dos sem terras a partir de ações sistemáticas, por exemplo, que dificultavam a educação no campo em assentamentos do MST, impedindo o direito e educação de crianças assentadas. É uma questão que se deve ter cuidado porque o judiciário ainda baseia-se nas demandas individuais. É a seguinte lógica: “Eu tenho essa renda, eu tenho esse direito e eu quero esse benefício”. Mas quando se consideram as questões coletivas relacionadas aos direitos sociais e culturais, isso se torna difícil e complexo. A nossa formação jurídica e a do nosso judiciário não estão acostumadas a demandas coletivas vinculadas aos direitos que tem a Assistência Social.

A comissão interamericana de direitos humanos é uma via importante do sistema internacional de proteção a esses direitos. E o Brasil tem que atender as decisões da corte interamericana, que é um órgão jurisdicional, quando as organizações levam casos para serem analisados lá. Há condenações, por exemplo, com relação ao presídio de Urso Branco em Rondônia, com violações sistemáticas de direitos e que até hoje o Estado não vem cumprindo com as determinações. Já houve até possibilidade de intervenção federal no estado.

Desse modo, se há uma condenação difícil na corte interamericana de direitos humanos e, do ponto de vista jurídico, o Brasil se comprometeu a obedecer é importante a pressão dos movimentos sociais, das organizações, dos conselhos de direitos, de gestores e gestoras comprometidos com o direito, para que o Estado brasileiro cumpra aquela sentença. É fundamental uma militância na área da assistência social que é, por sua vez, uma política de estado. Independente do governo que está atuando a política deve continuar e avançar, os direitos socioassistenciais vão progressivamente se realizar no tempo.

Mário Volpe

*Coordenador do Programa de Cidadania
de Adolescente da UNICEF*

Há uma discussão sobre as questões voltadas à estrutura política do país e os conceitos que estão presentes no tema do orçamento, como também a questão das ações que são desenvolvidas pelos operadores da política de assistência social nos municípios, estados e na União, que traz a ideia de solidariedade. Trabalhou-se muito tempo na aprovação do estatuto da criança e do adolescente, mas houve mudanças na representação política da sociedade brasileira no Congresso Nacional que hoje tornaria impossível a aprovação dele. A reciprocidade de forças mudou nos grupos de poder e de interesse que atuam dentro do congresso nacional. Este fato deve ser observado. São exemplos: os projetos de redução da maioria penal, a dificuldade da extensão da licença maternidade por seis meses e temas ligados ao direito da infância que passaram a ser tratados como prioridades e discutidos a partir da perspectiva do direito.

Isso nos coloca um tema que alguns chamaram de redemocratização da sociedade brasileira da década de 80, pois criou condições políticas e vitalidade dos movimentos sociais, permitindo que se avançasse muito. Estamos num momento importante de refazer essas estratégias dos movimentos sociais, das pessoas que lutam por direitos, num modelo de desenvolvimento, se quisermos mudanças para este país. Discutir o tema do direito assistencial social parecia algo óbvio. Óbvio é que as pessoas estão morrendo de fome e tem direito a um prato de comida, isso antecede ao direito, pois é uma necessidade humana. A Assistência Social é, porém, um direito fundamental do ser humano.

Proponho uma reflexão inicial sobre três aspectos da nossa formação política, cultural e histórica que foram criando essa ideia da assistência como algo que não é um direito. O primeiro aspecto é o histórico de como a assistência foi se constituindo num país como uma forma de imediação da relação da elite com os mais pobres. Ela sempre funcionou como algum elo em que as pessoas de bem da sociedade buscavam alguma conexão com aqueles excluídos. No tema dos direitos da infância, por exemplo, é muito interessante que uma das primeiras leis que se fez no Brasil, que abordou o tema do direito na infância, foi a lei do ventre livre. A lei dizia que até sete anos o “dono” tinha dever de sustentá-las e depois dos sete anos, elas iam

para ruas. As primeiras leis que se tem conhecimento são de um sacristão da cidade de Salvador, que começou a observar aqueles meninos de rua e queria catequizá-los, mas ele via que aquelas crianças precisavam - antes de tudo - serem alimentadas. Desse modo, pediu autorização do poder público, do legislativo no caso, para pedir esmolas em nome daquelas crianças. Uma vez que pedir esmolas era um crime naquela época, o sacristão pediu uma concessão de cometer um crime para poder ajudar as crianças. Verifica-se, então, que o direito vai surgindo um pouco dessa mediação da elite com a pobreza, que sente algum remorso, preocupação, inspiração religiosa e que não surge exatamente daquilo que podemos chamar de uma matriz de direitos humanos. Obviamente, surge de uma visão caritativa. Nesse processo histórico surge o outro modelo: a ideia de que essas crianças, esses adolescentes e jovens, que estão na rua, foram abandonados; são pobres porque têm alguma coisa de errado na sua formação. Sendo assim, era preciso retirá-los da rua e colocá-los em uma instituição para corrigi-los e devolvê-los para a sociedade.

Nesse desdobramento histórico, surge o modelo um pouco mais correcional e repressivo. Historicamente são essas duas matrizes metodológicas que funcionaram para o atendimento dos mais pobres. Estendia-se também aos idosos, desvalidos, mendigos, retrecheiros e pessoas que circulavam no país em situação vulnerável. Esse é um elemento importante de consideração na prática dos profissionais e um desafio de desconstruir essa reflexão. Não adianta falar sobre assistência social sem mudar ideias, sem desconstruí-las. Não é um processo de negação da filantropia, nem da negação da contribuição da sociedade. É um processo de construção dessa lógica opressora que via na ação caritativa ou na filantropia uma forma de continuar exercendo a opressão e não uma forma de promover o direito.

É preciso reconstruir a ideia de que há outra forma, outra abordagem para assegurar o direito à Assistência Social. A outra forma é esta visão do direito a partir de uma perspectiva da solidariedade horizontal: ele não é pior nem melhor do que eu. E talvez, a partir disso, possamos tratar de sujeitos de direitos e não de públicos-alvo, usuários, destinatários. Temos que recuperar a palavra de sujeitos, de pessoas que são detentoras originais de direito. Muitos acham que mudando a palavra não mudará nada; que continuar chamando de *sujeito de direito* em vez de usuário fará a política assistencialista. Consideramos que as palavras mudam as coisas. Houve esforço no país para mudar a denominação das crianças e dos

adolescentes, que de menores passaram a chama-los de crianças. Esta é uma forma pedagógica interessante. Do mesmo modo, as pessoas começam a rever o seu vocabulário, porque ninguém diz “tenho cinco menores lá em casa”, mas “tenho cinco filhos”, “tenho cinco crianças”. A palavra tem um sentido humanizado. Quando nos referíamos a uma família pobre dizíamos “aquela família que veio pedir atendimento tem cinco menores”, falávamos, inclusive, no singular. Porque essa palavra estava no nosso vocabulário, era presente e indicava não só uma menoridade jurídica, mas uma inferioridade em relação àquilo que ela tinha como direito. Esse tema que foi produzido historicamente é o que hoje temos como direito da assistência social e precisa, portanto, ser discutido, debatido e aprofundado. Outro ponto a ser destacado é o elemento cultural. Existe a ideia de que para ganhar alguma coisa o sujeito tem que trabalhar, tem que merecer, tem que dar algo em troca. Agora, o que uma família faz com vinte e dois reais todos querem saber. Como uma família vive com vinte e dois reais? Existe uma hipocrisia social sobre a política que o país tem que fazer em relação às pessoas que tem vulnerabilidade de qualquer natureza. É um direito humano fundamental que a pessoa receba uma transferência de renda sem a necessidade de prestar contas. É importante que não tenha condicionalidades para promover o desenvolvimento do país e para desenvolver os direitos da criança.

Produziu-se uma questão cultural no imaginário social, como dizem alguns jornalistas - “esses urubólogos de plantão” - que estão sempre falando mal de tudo, e criticam a transferência de renda. Não houve críticas, porém, com relação à redução do IPI, para vender carros, por exemplo. O aumento da frota polui o meio ambiente, o que prejudica o desenvolvimento sustentável. Não houve críticas à transferência de renda que a classe média recebe quando paga seu imposto de renda. Tem-se, portanto, outro elemento de desconstrução que deve ser trabalhado.

Outro elemento importante é o que chamamos de práticas sociais da abordagem ou metodologia. Para ilustrar, trazemos como exemplo um fato ocorrido durante um trabalho com meninos de rua. Uma advogada atendeu a mãe de um dos adolescentes que fazia parte de um projeto socioassistencial, essa mulher havia sofrido violência do marido. Supúnhamos que a advogada daria orientação de como essa senhora resolveria a situação no campo jurídico porque é um direito não sofrer violência. Essa mãe disse: “Estou muito frustrada, não consigo educar meus filhos e além de tudo o meu marido me bateu”. A advogada respondeu: “Mas por que você deixou seu marido lhe bater?” A mãe começou a chorar e respondeu: “essa moça não entendeu nada do que está acontecendo”.

Quando se está trazendo a reivindicação de um direito subjetivo, que é o direito à proteção, à assistência, é necessário que os operadores desse processo tenham consciência do que é a realidade da sociedade brasileira, dos sujeitos do direito à assistência social. A abordagem poderia ser de outra forma, a pergunta da advogada mais aberta: “Você poderia ter fugido? Ter feito outra coisa, como?”. Cria-se, assim, um espaço para o diálogo, mostra-se interesse em saber qual é o contexto no qual uma pessoa se relaciona com alguém violento. Quer dizer, o conjunto de perguntas é anacrônico para o contexto. Esse elemento é importante, ou seja, a forma de abordagem dos advogados, assistentes sociais e psicólogos deve ser diferente. É preciso ter consciência e desconstruir discursos cristalizados e crenças, pois todos nós fomos formados nessa matriz caritativa, correccional repressiva. Existe a crença de que “se o pobre é pobre é porque alguma coisa fez de errado, deve ter falhado em alguma coisa, porque um país com tantas oportunidades, com tantas riquezas, com tantas facilidades, se desenvolvendo, como é que ele ainda não encontrou seu lugar nessa sociedade”.

A ideia de que o sujeito para receber algo tem que merecer é um problema muito sério. Por que as empregadas domésticas estão reivindicando um salário maior? Refazer esse processo de discussão é um caminho e propomos uma reflexão com dois desafios para que a lei chegue à prática. Desse modo, tem-se que voltar para o campo mais prático da nossa vida e tornar essa discussão mais complexa, sem negligenciar. É importante que essa discussão seja conceitual, são dois atores-chave para que as políticas de assistências sociais sejam políticas garantidoras de direitos. Primeiro, destacam-se os operadores da política, profissionais que estão lá na ponta entrevistando as famílias, fazendo reuniões, atendendo crianças, atendendo idosos. Segundo, os sujeitos da prática. Esses dois atores, os sujeitos do direito assistente social e os profissionais que trabalham são dois elementos-chave para mudança de perspectiva da assistência social.

Vamos compartilhar, a título de exemplo, uma experiência na capacitação de profissionais realizada há dez anos em que profissionais trabalhavam com medidas socioeducativas com adolescentes em conflito com a lei. Foi realizada uma capacitação para cento e vinte profissionais concursados. Lá foram desenvolvidos vários conteúdos, habilidades e dinâmicas. A ideia era que esses profissionais continuassem tendo uma formação em serviço, ao longo de seis meses, já que trabalhar com adolescentes em conflitos com a lei é um campo de tensão e de crise. Após esse prazo, a formação em serviço não aconteceu como previsto. Em outra

oportunidade, realizou-se outra oficina com os mesmos educadores e, ao longo das dinâmicas e atividades, dois educadores cuspiram no chão, o que nos assustou e chamou nossa atenção. Em seguida, eles começaram a fazer os cartazes da atividade. Apareceram algumas palavras que demonstravam o empobrecimento no universo vocabular deles. Foi realizado um trabalho não para culpá-los, até porque dentro do sistema, os adolescentes estavam incluídos com essa forma de falar como uma estratégia de sobrevivência. Assim, usar a demagogia pedagógica é fazer o jogo do adolescente para poder criar vínculos e estabelecer espaços de interação e comunicação, em vez de um processo pedagógico rigoroso. É preciso ajudar o adolescente a romper com o mundo do delito.

É fundamental que os educadores, profissionais, assistentes sociais, advogados compreendam o universo dos sujeitos de direito da assistência social para fazer uma intervenção cidadã que ajude a promover pessoas à cidadania; que auxilie essas pessoas no seu processo organizativo, na sua reflexão sobre a vida, na sua contribuição para que se tornem de fato, sujeitos de um país mais democrático, com menos desigualdades e com mais justiça social.

Não é uma tendência valorizar a empregada doméstica ou valorizar a pessoa que mora em uma comunidade popular. Não é uma tendência valorizar a pessoa que passa quatro horas na fila para receber uma cesta básica. A tendência é desconsiderar o valor dessa pessoa; é pensar que ela devia se constranger de estar recebendo aquilo de graça. Destaca-se, portanto, a reflexão sobre o trabalho pedagógico dos profissionais tendo em vista uma estrutura de política pública que promove direitos. Não se tratam de programas ou projetos, mas de uma política de Estado permanente, sistemática e continuada. Sendo assim, o Brasil poderá ser um dos países que tratará o tema da assistência social como uma política do atendimento ao direito de cada um, respeitando as diferenças e as necessidades dos sujeitos. É uma política complexa porque possibilita o acesso a um conjunto de direitos mais amplos que o serviço socioassistencial previsto nas portarias. Essa política deve privilegiar a cidadania. Esse elemento é o desafio que temos diante de nós e deveria ser um movimento mobilizador da dignidade humana de gestores de políticas, agentes de organismos internacionais, operadores, advogados e de todos os profissionais envolvidos na rede de atenção socioassistencial.

Vicente de Paula Faleiros

Professor Emérito da Universidade de Brasília

O direito à Assistência Social é um direito historicamente estabelecido em diferentes condições e diferentes momentos. Foi com a lei dos pobres na Inglaterra, no século XVI, com a emergência da burguesia, que surgiu esse direito. Destaca-se que o direito a assistência está vinculado à emergência da burguesia. Por que isso aconteceu? Era um momento em que os pobres passaram a incomodar e a ser incorporados como força de trabalho. A lei da assistência está ligada, portanto, a uma obrigação do trabalho. A Rainha Elizabeth I impunha o trabalho como condição obrigatória aos pobres, de tal forma e até com crueldade, pois os indivíduos eram marcados a ferro com a letra “S” de *slave* – escravo – caso a pessoa se recusasse ao trabalho. Caso reincidisse com a obrigação, poderia ter a orelha cortada; uma forma de estigmatizar os pobres que se recusavam a trabalhar. Estava na lei esta obrigação e, dentro da paróquia, era realizada coleta de auxílio financeiro para subsidiar a política. A primeira classificação assinalada era *Do not the service poor*, ou seja, aqueles que não mereciam ajuda eram forçados ao trabalho. Depois, com Oliver Cromwell, no parlamentarismo foi sendo articulada essa política que termina, posteriormente, com o liberalismo. Em 1834, obrigou os pobres, incapazes e capazes a trabalhar, colocando-os nas famosas “*work houses*”, que eram as casas de trabalho, verdadeiras casas de assassinato. A crueldade está ligada às políticas de assistência. Na idade média, por exemplo, no século XIII, surgiu a revolução da caridade.

Observa-se que o higienismo social tem sido constante na história. Desse modo, a legislação da assistência começou nessa perspectiva da obrigação do trabalho, em separar os capazes dos incapazes, os aptos dos inaptos, os corretos dos incorretos, os preguiçosos dos não preguiçosos. E essa ideologia está impregnada desde a legislação inicial à lei dos pobres. E ela vai mudando com a pressão dos movimentos sociais e, principalmente, da classe trabalhadora que torna evidentes questões ligadas ao direito do trabalho, relacionadas aos direitos sociais. Mas aqueles que não trabalhavam eram considerados como objeto de um socorro emergencial.

Na história da Revolução Francesa, a própria declaração diz que aqueles que não podem trabalhar eram os inferiorizados, inválidos e sem condições. Esses eram objeto de socorro. Sendo assim, a assistência passa a ser vista como eventual. Por quê? Porque a estrutura capitalista é a estrutura

do trabalho. E, nesse contexto, a legislação dos pobres passa a ser sempre inferior ao salário mínimo. Veremos que na legislação da assistência, a lei geral é que essa é inferior ao salário mínimo. E para que? Para forçar ao trabalho. Inclusive, o programa Bolsa Família é inferior ao salário mínimo, o BPC é igual ao salário mínimo, mas o acesso é de um quarto de salário mínimo *per capita*. Assim, há sempre uma referência ao salário mínimo e esse pacto de direitos à assistência vai mudando historicamente.

Com a guerra - com aquela miséria, aquela catástrofe da Segunda Guerra Mundial - surgiu o *Beveridge*, que trata da lei da seguridade social distinguindo previdência, assistência e saúde. A partir deste marco muda o paradigma. Foi preciso morrer 30 milhões de pessoas na Segunda Guerra Mundial para se dar conta de que a matança da guerra se transformasse num direito à vida. O direito na seguridade social consolidou-se no ano de 1943, na Inglaterra. No Brasil, foi consolidado somente no ano de 1988, um atraso de quarenta e cinco anos de conceito de seguridade social. É um conceito abrangente que incorpora a assistência como uma garantia da vida, como diz o documento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). É o direito a essa trajetória de vida que incorpora esses conceitos pela primeira vez na história do Brasil, porque a filantropia foi um processo apoiado pelo Estado. A filantropia não garante direitos; ela não é titularidade; atende conforme o critério particular e não o critério universal. Mas isso não significa ser contra a filantropia porque até na LOAS e no SUS temos uma complementaridade. O pacto constitucional é um pacto público privado. Já o privado não assegura titularidade dos direitos, porque vai atender à criança e ao adolescente conforme a idade. São diferentes tipos de entidades filantrópicas: para meninas, meninos, formação profissional.

Destaca-se, ainda, um segundo ponto: a legislação faz parte de uma cultura política, de uma cultura dominante, que é a cultura da naturalização da pobreza. Esta passa pela relação do dominante com o dominado. É uma relação de poder. A cultura da assistência é uma relação de dominação, seja pela lealdade, pelo favor, pelo muito obrigado, pela subserviência, pela chamada cultura do clientelismo. Vítor Nunes Leal, autor do livro *Coronelismo Enxada e Voto*, publicado em 1948, chama justamente cultura do favor e afirma que essa faz parte da subordinação. A assistência na nossa cultura é a anticidadania, entra na nossa cultura política como subordinação e mando. Na idade média o príncipe mais rico mostrava-se como príncipe distribuindo muito para ganhar legitimidade.

Raquel Lino de Freitas, Doutora pela Universidade de Brasília, realizou uma pesquisa sobre tutela e cidadania na assistência entrevistando gestores e usuários. Ela identificou que os usuários não veem a assistência como direito. Veem como favor, como ajuda e eles ainda têm medo de perder isso, porque seria algo concedido, estabelecido pela relação de poder. Há uma visão melhor por parte dos gestores que já estão vendo essa relação como direito, como uma forma de o Estado ser devedor de um direito. Mas, ainda há a dominância do “jeitinho”. Quantas prefeituras não fazem do Programa Bolsa Família um instrumento de clientelismo, de “jeitinho”? Quantos programas são implementados? Segundo a pesquisadora Raquel Freitas, a pessoa vê com desconfiança porque não sabe se o programa vai ser garantido para ela. Outra pesquisa sobre o SUS, realizada com gestores e usuários na plenária de saúde, revelou que há uma partidarização da assistência. Percebe-se assim que o lugar da assistência não é o lugar daquele senhor que manda, mas é o lugar de onde o partido vai obter votos de novo. Há tendências para isso, então, é importante mudar essa cultura, essa relação que passa do senhor para o partido. É importante, então, trabalhar essa cultura do “jeitinho”. Sem mudança não vamos ter efetivação do direito e é preciso uma mudança de paradigma, principalmente, dos gestores da assistência, no sentido de que são devedores do direito e os sujeitos são credores. É dever do Estado o direito do cidadão. E o cidadão tem deveres e direitos, mas para que o sujeito torne-se protagonista, tem que ter direito à palavra porque não há direito social como direito civil. Amartya Sen defende que o direito à liberdade é, primeiro, direito do pobre. O direito à liberdade, o direito de ir e vir, o direito de se expressar, o direito de se organizar, como está no artigo 5º da Constituição. É, portanto, direitos que foram, aparentemente, conquistados pela burguesia e incorporados nas lutas dos trabalhadores. E o direito ao voto é um direito da classe trabalhadora; é uma conquista, principalmente, da Carta do Povo, em 1834, na Inglaterra, em que os cartistas, reivindicavam o direito de voto na rua e que foi sendo estendido e ampliado. Desse modo, pobre tem direito ao voto, pobre tem direito civil e o direito social está incorporado a esses direitos. A mudança da cultura política implica também na consideração da indivisibilidade desses direitos porque não há direitos separados. Nós não podemos pensar no direito à vida dissociado do direito à educação, do direito à saúde, do direito à cultura, do direito ao lazer, apenas como direitos sem deveres, ou com muitos deveres e um único direito. A Assistência Social integra-se nesses conjuntos de direitos. E a formação dos gestores e dos operadores do direito deve considerar essa indivisibilidade dos que faz parte do PIDESEC aprovado pelo Brasil, no ano de 1963, e está vinculado ao plano dos direitos civis,

sociais, culturais, políticos, que estão integrados nos direitos fundamentais da pessoa humana. Assim, esses direitos fundamentais implicam o direito à vida para articular uma inclusão não apenas na assistência, mas de todos os direitos.

O terceiro ponto é sobre os mínimos sociais. Esse direito aos mínimos que foi debatido, ao longo da elaboração da LOAS, que depois foi vetada pelo Collor e posteriormente retomada, consta na própria Constituição. Esses mínimos sociais devem ser considerados como um direito à vida, às necessidades fundamentais e articuladas aos direitos universais. A Assistência Social é uma política que articula universalidade com equidade sendo este o conceito fundamental para implementação do direito à assistência porque implica a consideração da diferença e do acesso, já que todos têm direito à educação, direito à saúde, direito à liberdade, direito à organização. Mas o que acontece na realidade é que alguns têm mais direitos que outros, uns são mais iguais que outros. A Assistência Social, ao trabalhar o conceito de equidade, vai articular a questão dos menos iguais para justamente integrá-los no sentido de participação e tomada de produção de uma consciência política de cidadania porque uns não podem ser mais cidadãos que outros.

Com relação ao desconto no imposto de renda, por exemplo, podemos verificar que temos uma relação perversa de regressividade dos nossos impostos. O Brasil é um “Robin Wood” às avessas, que tira dos pobres para dar aos ricos. Então, temos necessidade de uma política de equidade. Os mínimos sociais são um conceito que já vêm de longa discussão promovida pelo Senador Suplicy. Trata da renda mínima e essa discussão implica efetivar os mínimos que estão na lei. Temos na legislação um pacto de mínimos, mas precisamos buscar os máximos do mínimo. O modelo institucional redistributivo da social democracia sueca escandinava permite assegurar essa equidade dentro daqueles parâmetros. Mostrou-se que isso é mais viável nesses países. Os ricos pagam mais, os pobres recebem mais. Este é o modelo social democrata escandinavo e não o brasileiro porque, aqui, a social democracia brasileira quer que os ricos paguem menos impostos. No Brasil não temos só a desigualdade de renda. Temos desigualdades de ativos, desigualdades de patrimônios, desigualdade de aplicação, desigualdade com o dinheiro no exterior; o que aparece na desigualdade de renda é apenas a “ponta do iceberg” da profunda desigualdade do nosso país.

A política de mínimos sociais é uma política que avançou e, dessa forma, não podemos nos contentar com a distribuição escandalosa da renda e dos ativos e dos patrimônios no Brasil. Se não operarmos concretamente a mudança e não criticarmos o sistema ficaremos numa situação de paralisia sem avançar nessa política.

O primeiro desafio para os profissionais da Assistência Social são violações de direitos. Temos que olhar essa violação na sua estrutura, nas relações entre os indivíduos e o Estado. Muitas vezes, o clientelismo é uma violação de direitos, sendo assim, os operadores estão pressionados a serem violadores também. O pior é que o próprio Estado é um violador de direitos.

O desafio que se coloca na prática da assistência social é superar o conflito entre o Estado violador e a garantia do direito. Esse campo da assistência social nos traz desafios porque temos a lei e temos o sistema. As redes no Brasil não funcionam, mas temos a ideia de fazer funcionar. Na prática, são muitas as pressões que se recebem, principalmente, em período eleitoral. O atendimento da população que mais necessita da assistência passa por essas demandas, por esses conflitos. O outro desafio é olhar a pessoa que está pedindo, que está demandando.

Na tese de Raquel Freitas, as usuárias não partem da visão do direito, partem da vivência que têm dos sofrimentos que estão passando, da dificuldade de cuidar do filho, de comprar roupa, remédio, de conseguir o leite, entre outras. A profunda desigualdade social do Brasil, a falta de uma política de informação e de participação faz com que essa vivência seja incorporada a essa cultura. É preciso trabalhar as organizações e fortalecer a participação dessas pessoas para reivindicarem a Assistência Social como direito e não como favor.

Outro desafio é o acesso aos benefícios, o acesso à garantia desses direitos. No BPC a própria justiça assegura, mas são as relações pessoais que ainda fazem com que esse acesso seja viabilizado.

O último desafio destacado aqui é com relação às instituições. É a necessidade de se ter uma cultura institucional da cidadania, porque é preciso reagir como uma instituição cidadã e não apenas como um operador cidadão. E esta instituição cidadã deve construir um plano institucional para que a cidadania seja efetivada com os trabalhadores e na relação com o

público, exigindo do Estado a garantia de condições para que se exerça essa cidadania. A cidadania não é uma relação apenas individual, precisa ser institucionalizada, e quanto mais for incorporada à instituição, mais condições haverá de trabalharmos com os sujeitos de direitos na perspectiva da cidadania.

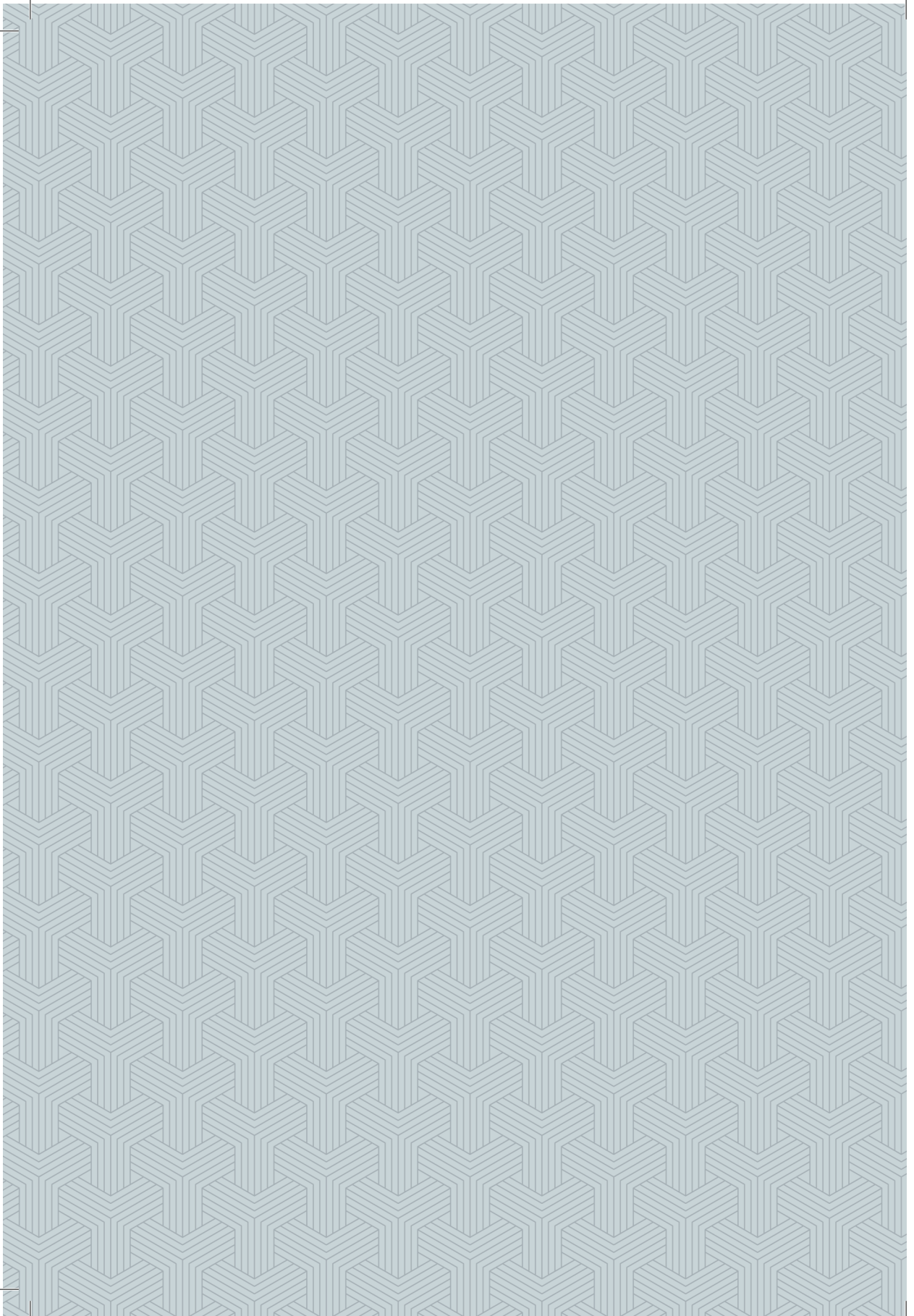
— CAPÍTULO —





SISTEMATIZAÇÃO E CONCLUSÕES





Berenice Rojas Couto

Professora Titular da Pontifícia Universidade
Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS

Com relação às questões colocadas neste evento, a primeira foi sobre os desafios em relação ao direito e à Assistência Social, tema que perpassou todas as mesas do seminário. É uma discussão da necessidade de superação da lógica do assistencialismo, do clientelismo e da visão caritativa em relação à organização e a implementação da política de assistência social.

Esse elemento apareceu em todas as mesas; uma necessidade que se apresenta como um desafio para que possamos romper com a lógica de assistencialismo e de clientelismo que são marcas históricas da discussão da Assistência Social. É preciso superar a lógica de que somente o contribuinte é titular do direito de exercer direitos. Não é o pagamento de imposto que confere ao indivíduo a dignidade humana. Todos nós somos contribuintes do Estado brasileiro.

O direito possui um papel instrumental importante na garantia da assistência como direito objetivo e universal de toda pessoa humana. Porque essa categoria tem sido reiteradamente apresentada como uma discussão para nós, porque efetivamente é ela que vai pontuar essa discussão, tanto da política de estado, quando da discussão desse sujeito como portador de direito. É preciso que retomemos essa categoria no seu viés, não só instrumental, mas no viés político de que esse sujeito tem direito de ser atendido em suas necessidades; a garantia de que a assistência é um direito fundamental e não um sub direito.

Há um traço histórico conservador na sociedade brasileira no qual o trato com a assistência social está vinculado ao traço do clientelismo e do favor. É preciso ter clareza de que quando estamos trabalhando com a perspectiva de garantir a assistência social como direito social, estamos, ao mesmo tempo, desafiando os paradigmas tradicionais da sociedade brasileira.

Há um lugar construído na sociedade brasileira para assistência e para o sujeito portador desta. A constituição dessa política como direito vai romper com esse paradigma. É preciso, portanto, alterar os padrões de sociabilidade da sociedade brasileira, ao se tratar a questão da Assistência Social.

A discussão da fragilidade dos governos, da política do estado, e da garantia da assistência aparece como uma questão importante. Essa política fica à mercê do poder discricionário dos governos. A luta pela garantia da política de Assistência Social como a política de estado é para romper com a lógica discricionária que os governos têm em relação ao atendimento, que muitas vezes concorre com o paradigma conservador e tradicional.

Outra questão fundamental refere-se à construção do lugar desse sujeito. É muito difícil compreender esse lugar como o lugar do sujeito portador de direitos. Se não compreendermos o sujeito que a assistência social atende como o portador de direito, todas as nossas ações vão reiterar a questão do clientelismo e do favor. Então, é preciso não só redefinir o papel desse sujeito, mas isso tudo que está vinculado à discussão que se fez antes do paradigma. Que paradigma a sociedade brasileira tem sobre o lugar do sujeito que vai buscar na política de assistência social o atendimento às suas necessidades?

Ao romper com a lógica conservadora do Estado brasileiro, vamos romper com muitas coisas, inclusive, com o lugar que essa sociedade criou para que as pessoas que precisam da assistência fossem consideradas dependentes do favor de alguém.

Outra discussão refere-se à materialidade, que também pode ser vista a partir do orçamento público. É importante que se aprenda a discutir a questão da assistência social enquanto política pública, olhando para aquilo que é o orçamento que a assistência tem e como esse orçamento permite que a política de estado possa ser organizada.

Com relação à questão do Direito e Assistência Social, foi dito que: “O direito é fruto do cotidiano, das práticas, da subjetividade”. A nossa Constituição Federal de 1988 é fruto de uma experiência que revela a consciência de um protagonismo social, de uma subjetividade ativa, coletiva e criativa. O movimento para Constituição de 1988 e para as legislações específicas, entre elas a Lei Orgânica da Assistência, exigiu uma sociedade ativa que disputasse um projeto de estado. É importante que se compreenda o direito como fruto histórico desta luta, que também se faz necessária para a manutenção dessa condição, e se reveja a forma como tem sido implementada.

Há uma dupla chave de leitura para a compreensão das relações. Os parágrafos finais do artigo 5º da Constituição de 1988 se referem ao reconhecimento de que os direitos fundamentais e humanos são autoaplicáveis e não dependem de mediações. É uma discussão absolutamente importante e há necessidade de se trabalhar essas duas questões que estão dentro da Constituição Federal e do artigo 5º. Ou seja, é preciso mediações de políticas públicas que garantam, também, aqueles direitos que necessariamente são reclamáveis pelos sujeitos.

O rol de direitos que estão na Constituição não excluem os outros em razão da natureza do regime, ou seja, da democracia. A constituição de um sistema democrático faz com que a sociedade discuta os direitos a partir de um horizonte que vai sendo ampliado e não os restrinja. Ou seja, o que está garantido como lei nós devemos trabalhar com a perspectiva de responder às necessidades sociais, ampliando os direitos e não os restringindo. A ótica de restringir é uma ótica contrária ao campo da política de assistência social.

A democracia é uma experiência contínua de criação de direito e da extensão das suas esferas. Temos um pacto civilizatório no qual alguns direitos estão sendo colocados como fundamentais e que a Constituição acaba incorporando a partir do movimento social. É preciso, portanto, que se trabalhe na perspectiva do que é a garantia desses direitos. Isso significa que podem ser ampliados na discussão com a sociedade.

Outra ponderação é que os direitos não são quantidades; são relações e representam o processo contínuo de novas reciprocidades, subjetividades, inclusive, das demandas conflitivas. Por exemplo, muito do que é direito hoje era o crime de ontem. Essa é uma análise para se compreender a constituição histórica do direito social. A maneira como este se coloca, constitui uma esfera pública e como essa esfera pública vai garantir a sua possibilidade e aplicabilidade. É necessário estar atento a esse processo de construção histórica do direito para responder às necessidades sociais.

Direitos não são apenas declarações, portanto, as leis não são pontos de chegada; são pontos de partida. Essas considerações colocam o desafio de pensar o direito efetivamente do lugar de partida. O projeto societário que se defende vai gerar certamente a necessidade de suplementação de novos direitos e a qualidade de pensá-los a partir da garantia dos que já estão postos, na perspectiva de ver a sua aplicabilidade no cotidiano das populações.

A Constituição de 1988 teve um significado participativo. Os horizontes dos sentidos foram construídos com a participação social. Não é possível tratar a questão do direito somente a partir da ótica da legislação. Ela tem que ser pontuada a partir da realidade social e precisa ser problematizada dentro dessa realidade para que cumpra o seu papel. A Assistência Social se insere nesse mesmo contexto. É um direito que necessita de uma construção, mas ainda temos uma presença muito tênue dos direitos socioassistenciais nas legislações e nas práticas.

Há um grande avanço na perspectiva da garantia dos direitos sociais, a partir da Constituição de 1988. Isso vai exigir com que se faça uma interlocução com as diversas áreas do saber; com os operadores do direito e do Poder Judiciário; com os operadores do direito da área da assistência. Isso tudo para garantir que esses direitos se materializem. É necessário que se faça uma interlocução entre as áreas do saber para compreender o lugar desses sujeitos e o lugar que a sociedade brasileira deu à política de assistência social ao longo dos anos. Dessa forma, poderemos compreender os desafios que temos hoje na implantação dessa assistência.

Há um caminho percorrido. A criação do Sistema Único representa isto, mas há a necessidade de nos debruçarmos sobre esse conhecimento e de compreendermos o desafio que temos como operadores, a partir da ótica do sujeito de direito que requer essa política. Ele é o protagonista e não pode ficar de fora da discussão. O nosso olhar na constituição dos direitos e na aplicabilidade desses direitos, na assistência social, deve ter como elemento central esse sujeito coletivo que é o sujeito que demanda a política de assistência.

Karina Batista Sposato

Advogada e Consultora da UNICEF no Brasil

Neste esforço de sistematização, há uma grande tentação de quem sistematiza de acrescentar ou fazer algum tipo de interpretação, mais ou menos como aquele dito popular: “Quem conta sempre aumenta um ponto”.

Buscou-se ser o mais fiel possível aos debates e às problematizações que a plenária apresentou. Mas, provavelmente, é possível que algum assunto tenha ficado de fora, ou escapado, ou até mesmo tido alguma interpretação diferente.

Com relação ao papel do direito e o papel do jurista nos direitos sociais, percorremos o caminho de um sistema organizado e com normas definidas. Mas ainda temos pela frente novos desafios, dentro do esforço que sempre é, também, uma interpretação daquele que sistematiza.

A questão da assistência social como um direito constitucionalmente previsto foi muito citada. Ela está, portanto, no centro do projeto constitucional brasileiro, ao lado da erradicação da pobreza e da diminuição da desigualdade. Desse modo, reconhecer essa dimensão constitucional do direito à Assistência Social tem implicações práticas importantes nas nossas ações políticas e, também, nos nossos afazeres, na forma de o direito funcionar na prática.

A relação entre o desenvolvimento, o crescimento e a desigualdade, a partir do final dos anos oitenta, traz a ideia de que esse desenvolvimento começa a contemplar também a proteção do meio ambiente, a proteção dos direitos humanos, a redução da desigualdade e a redução da pobreza.

Há um consenso em termos nacionais e internacionais de que a pobreza e a desigualdade são entraves severos ao desenvolvimento. Por isso, a redução da desigualdade passa a integrar a agenda do desenvolvimento, assim como a diminuição da pobreza, como um desafio a ser solucionado. O Brasil já foi um país mais desigual, mas ainda temos um longo percurso nessa dimensão.

As políticas públicas relacionadas aos direitos sociais e socioassistenciais têm uma óbvia, mas pouco visível e estudada, dimensão

jurídica. Se pensarmos o direito social dentro de um contexto histórico, podemos concebê-lo como o típico direito do estado do bem estar social. Isso significa que é a busca de socializar esferas da vida dos indivíduos sem a lógica do mercado. O direito social vai tentar garantir que os direitos vitais da pessoa humana sejam observados e, nesse caso, não prevaleça a lógica do mercado.

Nesta relação com a assistência, o direito pode ser visto a partir de três dimensões: o direito como um fim, na medida em que traz regras substantivas; o direito como um meio, um instrumento em que se cumpre uma função; e o direito instrumental, como um arquiteto institucional.

A política pública de assistência não é simplesmente o conjunto das normas e dos atos normativos que tratam da Assistência Social. Sem dúvida, toda a normativa, todo esse arcabouço tem uma enorme importância que garante o direito à assistência, mas não se confunde com ele.

A importância é dar a devida atenção ao que está positivado, sem deixar que a positivação do direito encubra os desafios de implementação. O que está positivado, sem dúvida, é um instrumento de ação política, de ação jurídica, mas não resolve os problemas da realidade.

O locus principal das políticas públicas e, conseqüentemente, das políticas socioassistenciais é o executivo, especialmente pela questão da escala e da oferta. Ele deve atender de forma universal todas as pessoas, sem qualquer distinção, que necessitam de política de assistência.

Isso faz com que a relação jurídica estabeleça, no campo da assistência, uma relação onde o Estado é o devedor e o cidadão o credor. Desse modo, existe uma dimensão jurídica que favorece a exigibilidade da assistência social como direito universal e como direito subjetivo daquele que dela necessita.

A Assistência Social, do ponto de vista da conceituação, apresenta duas possibilidades principais: as ações relacionadas aos benefícios de prestação continuada ou aos benefícios eventuais e serviços, o que leva a uma aproximação com a saúde.

Nessas duas possibilidades, os benefícios e serviços, oponíveis ao Estado, que estão estabelecidos ou ainda em processo de consolidação

fazem com que os direitos, a assistência e os direitos socioassistenciais se coloquem no mesmo grau de importância e de relevância que os demais direitos de liberdade; sem haver aquela ideia que perdurou por muito tempo, de que um direito fosse mais importante que outro ou tivesse uma prioridade em relação a outro. Nessa dimensão, as normas do Conselho Nacional e todas as demais normativas podem funcionar como princípios, como as disputas hermenêuticas ou os conflitos que se podem estabelecer, seja no campo do judiciário ou nas demandas pelos direitos socioassistenciais.

Trazendo uma síntese dos principais desafios que foram levantados nessa relação entre o direito e a assistência. A primeira questão se dá justamente por uma tradicional falta de comunicação entre o Direito e as demais áreas. Em geral há um isolamento do Direito com relação às áreas sociais. O profissional do direito forma-se e tem a ideia de que o lugar de atuação dele é o judiciário ou o espaço do conflito onde as demandas vão acontecer. O profissional do direito tem outros papéis, tem outras possibilidades além da atuação tradicional.

Às vezes, as diferenças na racionalidade do direito e da assistência ou das políticas públicas também trazem algumas dificuldades na operacionalização. Desse modo, o Direito tem uma racionalidade de comando, de persuasão e as políticas públicas estão situadas dentro de outras racionalidades. O importante é reconhecer as diferenças e fazer os devidos esforços de aproximação.

Como relacionar ou combinar essas duas esferas dentro da política pública e do direito? Primeiro deve-se definir o conceito de política pública como um arranjo institucional complexo. Ela tem o seu tempo e sua finalidade definida. É um tempo próprio de realização que, geralmente, indica um ciclo para o seu acontecimento e implementação. Isso nos permite situar em etapas e, conseqüentemente, avançar e traçar objetivos.

Com relação aos desafios, podemos destacar quatro dimensões de desafios do campo dessa relação do Direito com a Assistência Social.

A primeira dimensão cultural ainda está num estágio precário de reconhecimento dos titulares desse direito e acaba, conseqüentemente, criando obstáculos e alguns entraves para o reconhecimento do próprio direito à assistência. É preciso vencer ou desconstruir dimensões culturais conservadoras no trato da questão.

A segunda é uma dimensão político institucional na qual se propõe discutir o que é o direito à Assistência Social; qual a sua forma de implementação; como fazer a qualificação técnica de todos os profissionais envolvidos na superação das culturas assistencialistas; e como superar as descontinuidades políticas.

Quando se trata de uma política de estado, de algum modo se rompe com o risco da descontinuidade e de um eterno recomeço, ou seja, sempre está se recomeçando e revendo os objetivos.

A dimensão do financiamento é uma questão desafiadora. Isso ocorre especialmente no campo federal, dada a necessidade de alcançar a universalização e o desafio jurídico institucional naquilo que se refere à instrumentalidade jurídica para subsidiar as ações.

Os profissionais do campo do direito devem se debruçar sobre as questões jurídicas, na implementação, no campo da doutrina e da jurisprudência, para avançar na garantia dos direitos socioassistenciais. Muitas vezes, o Direito, na esfera administrativa, mais atrapalha do que colabora com a garantia e com a implementação dos direitos. Isso acontece quando ele está fechado na sua estrutura hermética e inflexível.

Chamamos a atenção da plenária especialmente para esse item, porque há evidente necessidade de uma formação jurídica mais contundente, mais robusta, até chegarmos à implementação do Sistema Único de Assistência Social mais efetivo. A formação jurídica ainda é insuficiente. É preciso abraçar esse desafio nos diferentes espaços que cada um dos profissionais está.

Outra questão é a necessidade de separação e desvinculação da Assistência Social - naquilo que lhe confere a categoria de direito - da filantropia ou da visão caritativa.

Outro assunto diz respeito ao federalismo cooperativo. Esta é uma proposta sobre a necessidade de reforçar o papel dos estados na operacionalização do sistema. O próprio financiamento do SUAS é também uma questão a ser pensada e permanentemente construída.

Os mecanismos de controle, monitoramento e fiscalização das ações devem ser aperfeiçoados, permanentemente, para assegurar a qualidade dos serviços. Foi falado, também, sobre a importância de tornar cada vez mais claros

os direitos que são garantidos para a sociedade como um todo e para os sujeitos de direito. Surgiu desde a ideia de uma cartilha até a criação de mecanismos de divulgação, publicidade e conscientização em torno dos direitos.

Outro ponto é a proposta de requalificar as relações de parceria. Já avançamos bastante na justificação dos direitos socioassistenciais. O momento agora é de concretização. Isso implica em diálogo interinstitucional com outros atores, com ênfase na questão do sistema de justiça, tendo em vista o judiciário, o Ministério Público, as defensorias e órgão de apoio na implementação desses direitos.

Outro assunto refere-se às situações limite. Estas devem e podem ser objeto de ações judiciais. Existe uma necessidade de consolidar uma solidariedade horizontal na materialização da política de assistência. Isso se dá com a articulação entre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Dessa forma, as medidas socioeducativas serão municipalizadas em meio aberto.

Algumas problematizações aqui sintetizadas foram objetos de questionamentos da plenária e dos debates. A primeira questão que apareceu é o ativismo judicial e a indagação se o judiciário é o palco de implementação desses direitos. Sendo assim, qual é o papel da judicialização dos direitos sociais? Como podemos pensar esta relação considerando que o executivo é o locus principal das políticas públicas? Qual é o papel que compete ao judiciário dentro dessa nova modalidade na qual observamos o ativismo e o protagonismo maior do judiciário na exigibilidade desses direitos?

Outra questão foi a de que o direito administrativo, dentro da sua lógica, geralmente atrapalha e, às vezes, é mais um entrave do que um instrumento de concretização dos direitos sociais. Isso implica em uma nova discussão do direito administrativo, das suas finalidades e da sua forma de funcionar.

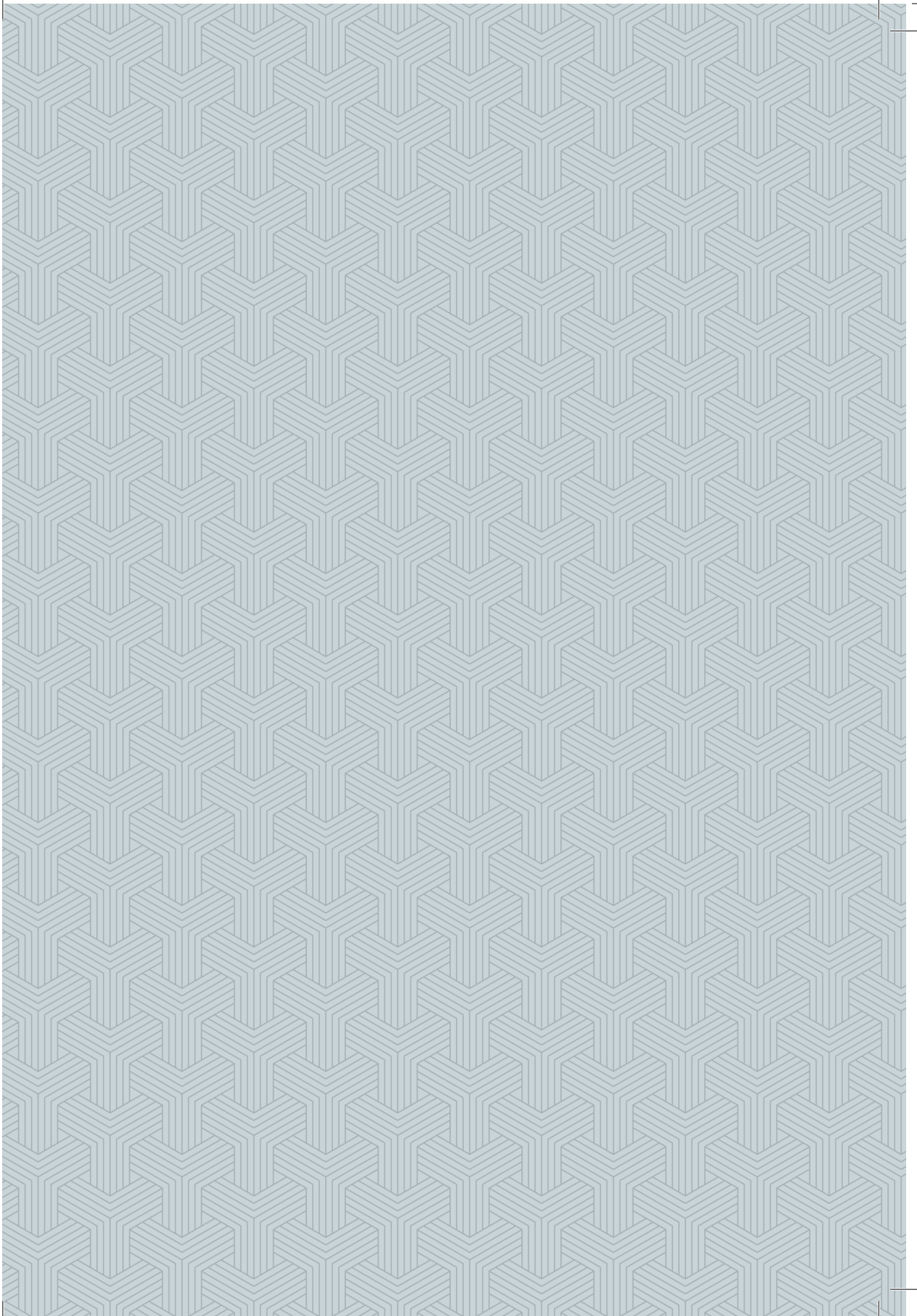
É preciso pensar na elaboração de instrumentos, metodologias e abordagens para avançar na garantia dos direitos socioassistenciais sob a perspectiva da filantropia e da assistência social.

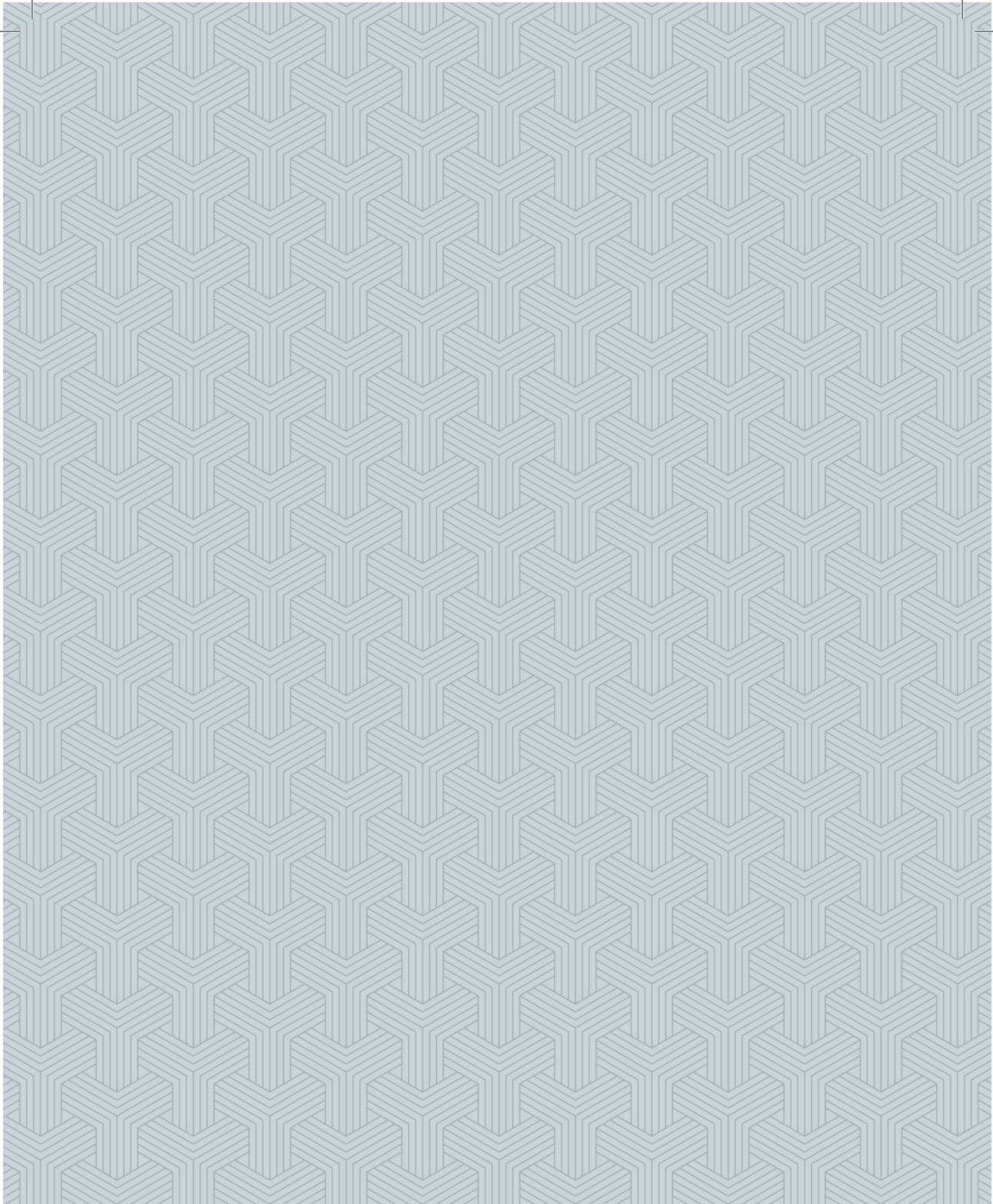
Destaca-se uma última questão relacionada à precaução: não fazer com que a aparência daquilo que está positivado seja compreendido como uma solução pronta do problema.

Alguns autores da Teoria da Constituição denominam nosso momento histórico constitucional como “neoconstitucionalismo” porque a Constituição impacta, traz efeitos para o sistema como um todo. Ela não só traz efeitos para as leis, mas para as práticas sociais de um modo bastante extenso, e isso acaba refletindo na questão da assistência social. Ela está constitucionalizada, ou seja, é um direito constitucional. Sendo assim, é preciso vencer essa visão legalista dos direitos sociais e socioassistenciais.

O que está positivado não basta em si mesmo. O Professor Marcelo Neves fez a seguinte colocação: “Na medida em que é preciso usar a retórica do direito para afirmar os direitos humanos, é sinal, então, de que os direitos humanos não estão sendo respeitados”. Quanto maior o aprofundamento que se tem da Constituição, maior é a percepção de que ela possa estar sendo desrespeitada.

A partir dessa reflexão, percebe-se que existe um caminho a percorrer e não deixar que haja retrocessos naquilo que já está positivado. O direito é um instrumento, mas não muda a realidade abruptamente.





Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Brasília



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

