

**A EVOLUÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**
*THE EVOLUTION OF THE RIGHT TO SOCIAL ASSISTANCE UNDER THE PUBLIC
POLICY PERSPECTIVE*

Klayton Santana Porto*
Almir Oliveira Soares Neto**

RESUMO

O direito à assistência social se efetiva por meio de políticas públicas que atuam sobre as expressões da questão social (pobreza, violência, fome, etc). Estas mazelas, intrínsecas à sociedade de classes, na qual se estrutura o modo de produção capitalista começaram a ser tratadas de forma sistêmica no Brasil a partir da sua tardia industrialização, mas o direito à assistência só foi materializado com a Constituição Federal de 1988. Este trabalho faz um breve histórico da assistência social no Brasil e analisa os avanços e retrocessos das políticas públicas implementadas após a Carta Magna. Adota para tanto a metodologia da pesquisa bibliográfica para compreender as normas que mais impactaram a assistência social até a Constituição e as regulamentações posteriores que consagraram a assistência social como um direito. Classifica este direito, bem como discute questões relacionadas à sua aplicabilidade, tomando como referência o princípio da máxima efetividade. Evidencia aspectos de suma importância no tocante à efetivação das políticas de assistência, como a necessidade de avaliação das mesmas, um tema ainda incipiente dentro dos aparelhos governamentais. Nesta pesquisa examina-se também, de forma sucinta, as últimas reformas e propostas para a legislação da assistência social e seus possíveis impactos a médio e longo prazos.

Palavras-chave: Assistência social; políticas públicas; garantia de direitos; cidadania.

ABSTRACT

The right to social assistance is effective through public policies that act on the expressions of the social issue (poverty, violence, hunger, etc.). These ills, intrinsic to class society, in which the capitalist mode of production is structured, began to be treated systemically in Brazil after its late industrialization, but the right to assistance was only materialized with the Federal Constitution of 1988. This paper gives a brief history of social assistance in Brazil and analyzes the advances and setbacks of public policies implemented after the Constitution. It adopts both the methodology of bibliographical research to understand the norms that most impacted social assistance until the Constitution and the subsequent regulations that established social assistance as a right. It classifies this right, as well as discusses questions related to its applicability, taking as reference the principle of maximum effectiveness. It shows very important aspects regarding the effectiveness of assistance policies, such as the need to evaluate them, a topic that is still incipient within the government apparatus. This work also briefly examines the latest reforms and proposals for social assistance legislation and their possible medium and long-term impacts.

Key-words: Social assistance; public policy; guarantee of rights; citizenship.

* Doutor em Ensino, Filosofia e História das Ciências pela Universidade Federal da Bahia. Professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

** Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia.

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste estudo é a análise do direito à assistência social e a sua evolução no ordenamento jurídico pátrio, tomando como referência as políticas públicas implementadas.

Aborda-se inicialmente a evolução histórica da assistência social no Brasil no período compreendido entre as décadas de 30 a 80 do século passado. Neste lapso surgem as primeiras instituições e as primeiras iniciativas estatais no âmbito da assistência social. A primazia do Estado na condução das políticas sociais, contudo só acontece em razão de um comando da Constituição de 1988.

A análise a seguir prima pela caracterização do direito à assistência social, na qual se discute principalmente a aplicabilidade desta norma. Utiliza-se a classificação consagrada na doutrina de José Afonso da Silva, ao passo que tenta-se resolver um problema de atecnia do legislador constituinte, qual seja, o de inserir no bojo dos direitos fundamentais uma norma de eficácia limitada.

Superada a questão acima, a pesquisa passa a focar as políticas públicas como meios de efetivação do direito à assistência social. Percebe-se uma morosidade neste sentido. Cinco anos se passaram até a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e mais dez anos para que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se estruturasse.

Verifica-se, contudo, que embora exista um aparato normativo consistente, resta ainda fazer muito, principalmente no que se refere aos mecanismos de avaliação. Neste sentido, a pesquisa como um todo segue a ideia de evolução como um processo não linear, repleto de avanços e retrocessos. Fica muito claro este conceito quando se comparam os dados das pesquisas do Ipea sobre a eficiência dos Centros de Referência de Assistência Social no Brasil (base de dados: censo SUAS 2011) com o marco na avaliação das políticas de assistência que foi a IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2013.

O item seguinte discute algumas medidas iniciadas no governo Dilma e acirradas no governo interino de Michel Temer que afetam diretamente as políticas de assistência social. Os possíveis impactos das reformas propostas são referendados por notas técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Procuradoria Geral da República.

2 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A fim de promover uma melhor compreensão a respeito da assistência social e de sua evolução até se constituir em direito, faz-se necessário pontuar alguns elementos que marcaram a contraditória relação entre capital e trabalho, mais especificamente após os anos 30 com o processo de industrialização do Brasil até a Constituição Federal de 1988.

O Brasil, a partir da década de 1930, viu germinar o processo da industrialização tardia e com isso o resultado da consolidação do capitalismo, marcadamente industrial, que desencadeou o êxodo da população que vivia no campo para as grandes cidades em busca de trabalho. Neste contexto, a assistência social foi profundamente marcada pelas ações da igreja católica, detentora de longa tradição nas práticas caritativas que remontam ao período colonial.

Sobre o período em questão, Iamamoto (1998, p. 27) afirma que “o Serviço Social surgiu como uma das estratégias concretas de disciplinamento, controle e reprodução da força de trabalho e seu papel era conter e controlar as lutas sociais”. Destarte, no contexto deste sistema de organização social monopolista e capitalista, a classe dominante formava alianças com o Estado e com a Igreja com o objetivo maior de profissionalizar a assistência social.

No plano político ocorria uma transição entre o fim da república velha e a Revolução de 1930, que instaurou o governo ditatorial de Getúlio Vargas. Após um período de instabilidade econômica, Vargas implementou uma série de medidas para conter a classe operária que sofria fortes influências comunistas e anarquistas. A questão social na Era Vargas deixou de ser “caso de polícia” e foi durante este período (1930-1945) que a assistência social se consolidou no Brasil.

Em 1933 Getúlio Vargas convoca uma assembleia constituinte em razão das pressões exercidas pela Revolução Constitucionalista de 1932 e promulga em 1934 uma nova constituição, que foi um verdadeiro marco para os direitos sociais. A referida carta foi a primeira a constar um título sobre a ordem econômica e social. O seu preâmbulo fazia referência à justiça e ao bem-estar social e econômico.

Todas as constituições posteriores passaram a tratar dos direitos sociais. Neste sentido, Costa (2010) reafirma a autoridade da constituição de 1934 para os direitos sociais, uma vez que a Carta Constitucional de 1934, influenciada pela Carta Constitucional de Weimar, introduz, o Estado Social Brasileiro que, por meio da nova Declaração de Direitos, surge a inserção de títulos relativos à ordem social e econômica, à educação, à cultura, à família e, enfim, à positividade de direitos sociais.

A legislação social é complementada por instituições assistenciais, a partir da década de 1940, como forma de minimizar as expressões da questão social que se apresentam como: condições de moradia, trabalho, acidentes, insuficiência alimentar, desagregação familiar, abandono e mortalidade infantil, doenças etc. (IAMAMOTO, 2012, p. 251).

A partir desta realidade de exclusão vivenciada no Brasil a partir do capitalismo industrial, surgem as primeiras instituições assistenciais que são: o Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (SENAI) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), no ano de 1942 e a Fundação Leão XIII, no ano de 1946. Nos anos 1950 o Brasil, a partir do processo de modernização acelerada promovido pelo presidente Juscelino Kubitschek, passou a vivenciar o chamado “desenvolvimentismo”, período em que o Estado empreendeu reformas e políticas voltadas para o desenvolvimento industrial e econômico do país, com a justificativa de que, a partir destas, seriam desencadeadas melhorias que se estenderiam para o campo político e social (FALEIROS, 2006).

O período dos anos 1960 no Brasil ficou marcado pela repressão, uma vez que o país, por meio da ditadura militar, vivenciou uma fase de profunda restrição das liberdades individuais, desencadeando a restrição econômica e política, o crescimento das desigualdades sociais e o agravamento da questão social. No final da década de 1970, a partir do agravamento da crise estrutural do capital, houve o desencadeamento de uma maciça luta de classes, sobretudo a partir do posicionamento da classe trabalhadora contra a violência, o desemprego, a pobreza e desigualdade social (MARTINS, 2005).

A partir desta conjuntura o Estado se interpõe com o objetivo de mediar tais conflitos, os quais se tornam cada vez maiores. Como resposta, o Estado propõe a ampliação das políticas sociais, não como forma de direitos, mas como uma política assistencialista, visando que a população excluída socialmente seja contida em sua condição de exploração e dependência social. Entretanto, a autocracia burguesa começa a perder terreno e força frente aos movimentos sociais que visavam à ampliação dos direitos, da cidadania e da redemocratização do país. Deste modo, estas forças se unem de forma a se tornarem protagonistas da proposta da redemocratização do País, cujos desdobramentos culminaram na Constituição Federal de 1988, sendo esta conhecida como a “Constituição Cidadã”, uma vez que faz alusão às conquistas sociais, dentre elas, a assistência social como direito social, ou seja, com um direito de todo cidadão e dever do Estado (SPOZATI, 2004).

A Constituição Federal de 1988, entre as diversas conquistas, veio tratar a assistência social como direito social, constituinte da seguridade social, juntamente com a previdência social e a saúde. No texto desta Carta Magna, a previdência social se perfaz através de um

direito contributivo, que contraditoriamente, ainda que seja um direito social, é destinado somente àqueles que contribuem mensalmente, já a saúde tem um caráter universal. A partir deste texto, a assistência social passa a assumir a configuração de um direito não contributivo destinado a quem dela necessite, sendo assim, a assistência social, teoricamente, deixa de ser vista como caridade, uma vez que assume o formato de direito social (MACIEL, 2005).

3 CLASSIFICAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

É muito importante compreender a natureza jurídica de um direito antes de se aprofundar em questões mais polêmicas e conceituais. Sendo assim, o direito à assistência social, numa primeira análise, situa-se dentro dos direitos fundamentais de segunda geração, tendo em vista que reclama do Estado prestações positivas no sentido de fornecer condições mínimas de vida com dignidade (direitos sociais, econômicos e culturais), bem como promover a diminuição das desigualdades e a proteção aos mais vulneráveis.

Reafirmando a classificação doutrinária acima, a assistência social está prevista na Lei Maior como um direito social e foi inserida no do TÍTULO II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) conforme se observa da leitura do Artigo. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Ainda no texto constitucional, observa-se um tratamento especial à Assistência Social, ao passo que forma junto com a saúde e a previdência o tripé da seguridade social: no Artigo 194, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Os objetivos e o público-alvo da assistência social são especificados no dispositivo constitucional, no Artigo 203:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Se for utilizada a classificação consagrada por José Afonso da Silva, o dispositivo acima, em que pese haver divergência na doutrina, pode ser considerado uma norma de eficácia limitada, uma vez que tem aplicabilidade indireta e mediata. Necessita, como se observa na leitura do inciso V, de complementação normativa infraconstitucional para se concretizar no plano fático. De acordo ainda com essa classificação, as normas de eficácia limitada podem ser subdivididas em normas de princípio institutivo e normas de princípio programático. Estas delimitam objetivos ou fins gerais visados pelo Estado e aquelas determinam que o legislador crie procedimentos ou institutos (SILVA, 2014).

O artigo 203 da Constituição pode ser classificado, portanto, como uma norma de eficácia limitada de princípio programático, sendo que exige norma que a complemente ao passo que estabelece objetivos a serem alcançados pelo administrador ou pelo legislador (BRASIL, 2007). Cinco anos após o comando constitucional, foi publicada a Lei nº 8.742 de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Mas, antes de uma merecida análise da referida lei, faz-se necessário resolver controvérsia sobre a interpretação do artigo 5º, § 1º da Constituição, uma vez que o mesmo determina a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (SILVA, 2014).

No plano interpretativo, a Constituição Federal objetiva reafirmar o princípio da interpretação efetiva ou da máxima efetividade, uma vez que se deve conferir à norma constitucional, no âmbito de direitos essenciais, a interpretação a qual tenha como objetivo proporcionar uma maior efetividade a fim de que favoreça ao máximo o desenvolvimento concreto dos desígnios da norma no plano dos fatos. Ressalta-se, ainda, no prisma de uma concepção mais generalista, o princípio da força normativa da Constituição, segundo o qual o intérprete deve densificar os preceitos constitucionais ao máximo, conferindo-lhes a explicação que forneça maior permanência, eficácia e abrangência à Carta Maior como um todo. No plano dos fatos, o dispositivo ressalta a probabilidade que o cidadão e a coletividade têm de, no caso de inadequação do administrador ou do legislador na definição ou na atualização da complementação normativa, buscar o Poder Judiciário para ver concretizado o direito (SILVA NETO, 2006).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Superada a questão da interpretação do direito fundamental como norma de eficácia limitada sob a luz do princípio da máxima efetividade, retoma-se a análise das regulamentações posteriores sofridas pelo direito à assistência social. Dentre as políticas

públicas adotadas pelo Estado para a consecução dos objetivos relacionados à assistência social, na forma em que determinado pela CF88, destaca-se a Lei nº 8.742/93 (significativamente alterada pela Lei nº 12.435/11), denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a assistência social e dá outras providências (CASTRO; OLIVEIRA, 2013).

Outros instrumentos normativos importantes são incrementados ao ordenamento jurídico nos 10 (dez) anos seguintes. As normativas legais relacionadas à regulamentação da política pública da assistência social, entre os anos de 1993 e 2003, estão constituídas por três instrumentos principais, que são: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, as Normas Operacionais Básicas (NOB), NOB/97 e NOB/98 e a primeira versão do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998 (CASTRO; OLIVEIRA, 2013). As normativas elencadas acima estabeleceram as condições para organizar a política de assistência social de acordo com um sistema descentralizado e participativo conforme determina o artigo 5º da LOAS:

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 2005).

As Normas Operacionais Básicas (NOB/97 e NOB/98) foram retomadas na Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, denominada Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Ao justificar a edição dessa resolução o Conselho afirma que:

A Norma Operacional Básica 2005 disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005).

A lacônica trajetória da política da assistência social descrita até aqui permite analisar que a Constituição inaugura uma tentativa de rompimento com o antigo modelo de assistência, pautado não pela ideia de direito, mas por ações clientelistas, fragmentadas e descontínuas. Mas, são as normatizações posteriores que orientam as políticas de assistência

social. Percebe-se quão lento foi o processo de implementação de políticas assistenciais: 5 (cinco) anos para edição de uma norma que regulamentasse os comandos constitucionais e mais 10 (dez) anos para se estruturar a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Foi efetivamente a partir da nova PNAS publicada em 2004 e, posteriormente, da NOB/SUAS em 2005, que se articula um amplo esforço nacional visando à instituição de uma efetiva política pública de assistência social, tendo como pilar central a consolidação do Suas. Desde a publicação da PNAS, a natureza da intervenção estatal na assistência passa por importantes alterações. Por um lado, o escopo de atuação da política, até então organizado em função de públicos (crianças, idosos, pessoas com deficiência), passa a ter a família como foco principal do atendimento. Por outro, a reflexão sobre as proteções que a política deve afiançar organizou a intervenção em dois níveis de proteção conforme sua complexidade: proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE) (BRASIL, 2004).

A PSB agrupa esforços na prudência e vigilância das situações de risco social, por intermédio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e do desenvolvimento de potencialidades. Já a PSE, provê sua atenção nas situações de risco social cujos direitos encontram-se ameaçados ou violados. É importante destacar que cada um destes níveis de proteção está associado a um aparelhamento público próprio, que tem como objetivo garantir o acesso às seguranças previstas na política. Na primeira, este equipamento é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), já na segunda, este equipamento é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (IPEA, 2007).

O ano de 2005 foi marcante para a assistência social, principalmente por conta das deliberações da V Conferência de Assistência Social, em que foram discutidas Metas de Financiamento, Metas de Gestão do SUAS, Metas de Controle Social, Compromissos Éticos com os Direitos Sócioassistenciais, 10 Direitos Sócioassistenciais e Metas da Gestão de Recursos Humanos. Estas últimas culminaram com a RESOLUÇÃO Nº 269 de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social, denominada NOB-RH/SUAS.

O NOB-RH/SUAS serviu para consolidar os seguintes eixos a serem empregados na gestão do trabalho na área da assistência social, que são: Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social; Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; Equipes de Referência; Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários; Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação; Diretrizes para o co-financiamento da Gestão do trabalho; Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social; Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS; Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS e, por fim, o controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS (BRASIL, 2006).

Pode-se afirmar que a partir do ano de 2007 a Assistência Social passa a levar em conta um consistente arcabouço normativo. Sabe-se, contudo, que existe uma distância entre

uma norma e sua aplicabilidade no plano fático. Analisa-se nas próximas linhas alguns aspectos relevantes sobre as políticas da assistência social após o ano de 2007, ou seja, posteriormente à consolidação normativa nesse campo.

5 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA NECESSIDADE PREMENTE

Os impactos de uma política por meio de planos, programas e projetos não pode ser mensurado senão por meio de avaliação. Avaliar as ações implementadas por uma política torna-se imprescindível em períodos de crise fiscal, o que exige alocação de recursos de forma otimizada. Ocorre, entretanto que:

A realidade brasileira no campo da avaliação e monitoramento de políticas públicas e, especificamente, de políticas sociais possui muitas particularidades. A incompletude das reformas administrativas do Estado é uma delas e, apesar das tentativas de instaurar modelos de gestão descentralizados e participativos, o patrimonialismo continua presente nas relações sociais e o Estado brasileiro permanece burocrático e centralizador. Ademais, quando o país avança no fortalecimento da democracia e participação social nas políticas públicas, passa a sofrer influências de medidas neoliberais, repercutindo na gestão pública democrática, devido as fortes características do modelo gerencial (HERRAN, 2005, p. 320).

Jannuzzi (2011) ratifica que as principais dificuldades de avaliação e monitoramento no Brasil e as frustrações oriundas disso são decorrências, em grande parcela, de prescrições e modelos particulares, que são padronizados para que não se levem em consideração o contexto de cada intervenção e o estágio do programa, ou seja, as particularidades sociais, históricas e políticas do ambiente em que estes programas estão sendo implementados. O autor complementa que a falta de compreensão de que estas atividades e o estudo precedente do grau de avaliabilidade dos programas acabam se agregando a processos mais amplos de gestão do programa, tais como orçamento, planejamento, controle, etc. Além disso, o autor ressalta que o pouco domínio de conceitos e técnicas entre os gestores e as lacunas de formação podem levar a frustrações com questionamentos e resultados acerca das utilidades destes instrumentos ou também a supervalorização de algumas técnicas de abordagem puramente disciplinar das pesquisas aplicadas no campo.

Um estudo mais recente realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tenta suprir essa lacuna, buscando avaliar a eficiência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em todo o Brasil, que são estruturas de atendimento da proteção social básica. A conclusão dessa pesquisa foi que a eficiência é aspecto desconsiderado pelo governo federal na gestão dos CRAS. Este efeito era provável de ser encontrado, haja vista

que a política de descentralização de recursos federais para os entes federativos remunerou a capacidade instalada dos CRAS, e não o nível de serviços socioassistenciais prestados. Por sua vez, indesejavelmente, unidades CRAS mais ineficientes parecem estar localizadas em estados de pouco desenvolvimento, quando se esperaria que fosse o contrário, em prol de uma redução das vulnerabilidades sociais (SILVA; SAWAYA NETO; BARROS, 2015).

O IPEA acrescenta que a eficácia deveria ser um aspecto preponderante, a ser considerado no âmbito do contexto cotidiano de orçamentos governamentais, juntamente com outras dimensões da gestão, entretanto essa consideração é praticamente escassa. Sob essa égide, é possível comprovar que existe ainda um grande hiato na adoção de medidas no SUAS que visem a contemplação da eficiência, tendo como objetivo uma maior amplitude da economia de recursos empregados e do alcance dos serviços socioassistenciais.

O quadro de ineficiência demonstrado no recorte acima, lamentavelmente, não condiz com a previsão normativa da LOAS (Artigos 12 ao 15), dentro das competências dos entes federados, de realização do monitoramento e da avaliação acerca da política de assistência social. Ainda sobre competências a LOAS determina que:

Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social. Desse modo, a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Além disso, tem como propósito acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados, dentre tantas outras ações (BRASIL, 2014, p. 3).

Como a política de assistência social é permeada por avanços e retrocessos, percebe-se que o mecanismo de controle social previsto no inciso VI, do Art. 18 transcrito acima, representa um desses avanços. Nesse sentido de avaliação e aperfeiçoamento do SUAS, a IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília entre os dias 16 e 19 de dezembro de 2013, é um verdadeiro marco. Ficou registrado nesse evento que:

O Brasil, no processo das conferências de 2013, debateu sobre o SUAS nos mais diversos territórios em 97% dos municípios brasileiros. Desta vez, um diferencial caracterizou todo o processo que agora culmina na IX Conferência Nacional e que a distingue das demais Conferências anteriores, realizadas em um intervalo de 15 anos. A base desta diferença foi justamente “o ato de conferir” a situação do SUAS em todo o país por meio do monitoramento das deliberações das Conferências de Assistência Social desde a Conferência de 2005 até 2011. Assim, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, com este formato novo, procurou oportunizar que em cada esfera de gestão fosse possível avaliar localmente para propor melhor e mais adequadamente às diferentes realidades (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 410).

Um Caderno de Avaliação e Recomendações foi apresentado na conferência para facilitar o debate sobre a “Gestão e Financiamento para a efetivação do SUAS”, a partir do

qual foram elencados seis eixos: cofinanciamento obrigatório da Assistência Social; Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, Processo de Monitoramento, Planejamento e Avaliação; Gestão do Trabalho; Gestão de Serviços, Projetos e Programas Socioassistenciais; Gestão de Transferências de Renda e Benefícios no Âmbito do SUAS e a Regionalização. O anexo B compreende quadros de análise da evolução dos eixos em questão com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social entre os anos de 2005 e 2011.

6 RETROCESSOS NA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM OLHAR SOB TEORIA SOCIAL CRÍTICA

As políticas de assistência social são respostas dos governos às expressões da questão social (desigualdade social, desemprego, fome, violência etc). Em termos gerais, foram muitas conquistas nessa área, com destaque para a fundamentação de uma política de direitos, revestida por um aparato jurídico amplo e controle social por meio da participação social dos usuários/as e dos trabalhadores/as. Lamentavelmente, os ganhos sociais sofrem graves ameaças, principalmente após Michel Temer ter assumido interinamente a presidência.

A ampliação, por meio da Emenda Constitucional nº 93, do percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20% para 30%, é uma das ameaças aos direitos conquistados, considerando que passam a ser aplicadas também aos Estados e Municípios. Por força dessa emenda o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a ter a seguinte redação em seu Artigo 76:

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. Deste modo, excetua-se da desvinculação de que trata o **caput** a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Os artigos 76-A e 76-B do ADCT, que tratam respectivamente das desvinculações dos Estados e dos Municípios, excepcionam também as receitas relativas à saúde e à educação, não fazendo nenhuma ressalva quanto a assistência social. Logo, as ações governamentais na área da assistência social, como são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, poderão sofrer reduções. A crítica em relação à DRU é que a sua finalidade inicialmente transitória (desde 1994) de equilibrar o orçamento fiscal, na verdade esconde diversas irregularidades na gestão da coisa pública, como a renúncia e a sonegação fiscais, além de alimentar a falsa ideia de um “déficit” na previdência social, o que causa terror

social e inibe a adesão – facultativa ou obrigatória - de novos contribuintes (IBRAHIM, 2014).

Sobre a autonomia do orçamento da seguridade social (art. 165, § 1º, da CRFB/88), comando este deturpado pela DRU, Ibrahim (2014) acrescenta que infelizmente, esta determinação constitucional tem sido ignorada, com a utilização de recursos da seguridade nas demais despesas. Tal fato acaba por fragilizar a seguridade, que perde o controle da entrada de seus recursos, e ainda serve para criar o suposto “déficit previdenciário”. Desse modo, a destinação constitucionalmente prevista para as exações securitárias é frequentemente ignorada, o que fragiliza o braço social do Estado e ainda providencia munição aos adeptos do Estado liberal, com a irracional proposta de privatização total da previdência (IBRAHIM, 2014).

Ainda mais nefasta que a DRU, é a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, de autoria do Poder Executivo, que estabelece um novo regime fiscal no âmbito da União para os próximos 20 anos. Sobre esta medida, manifestou-se o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) por meio da Nota Técnica nº 27:

Diante dos resultados encontrados, o trabalho conclui que o NRF representará perdas expressivas para o campo assistencial. O esforço de ajuste fiscal proposto na PEC 241/16 poderá comprometer os avanços realizados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade, e à promoção da cidadania inclusiva. As ações assistenciais, notadamente o Benefício de Prestação Continuada, o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social colocaram o Brasil em patamar civilizatório mais elevado, ao afiançar direitos e proteção ao público em situação de vulnerabilidade, seja pela situação de pobreza, seja devido à violação de direitos. Logo, o Novo Regime Fiscal poderá impor uma descontinuidade da oferta socioprotetiva, o que constrangerá as proteções já afiançadas pela política assistencial (PAIVA et al, 2016, p.123).

Caso o NRF seja implementado a partir do ano de 2017, as perdas esperadas para a Assistência Social, sendo considerado o período de 2017 a 2036, podem ser observadas no anexo 2. A Procuradoria Geral da República também se manifestou sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241. Na Nota Técnica PGR/SRI Nº 82/2016 defende a tese da inconstitucionalidade do Novo Regime Fiscal proposto. Sugere ainda alterações no mesmo, caso seja superada a alegação de inconstitucionalidade, entre as quais destaca-se a de excetuar, as despesas com investimentos no combate à corrupção e o limite de gastos sugerido pela proposta.

A partir do momento em que se estabelece um limite para os gastos públicos por um período de vinte anos, segundo o que é proposto pela PEC 241, com efeito tende-se a perceber, de forma clara, que a proposta de emenda tem como intuito afrontar a independência e autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário e a autonomia das

instituições do Sistema de Justiça, além das funções essenciais à Justiça, com destaque para as Defensorias Públicas e para o Ministério Público, razão pela qual, respeitosamente, PEC 241, de 2016, é inconstitucional (PAIVA et al, 2016).

As medidas retrógradas afetam não só a autonomia dos poderes, mas também a autonomia dos entes federativos. Observe-se que a forma de estado federalista evoluiu muito com a Constituição Federal de 1988, abandonando a sistemática adotada pela Constituição de 1967, que colocava os Estados e Municípios em um patamar inferior de meros receptores dos preceitos da União. Mas o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016, que está aguardando apreciação pelo Senado Federal, coloca em xeque todos estes ganhos sob o pretexto de estimular o reequilíbrio fiscal. Ocorre na verdade que tal medida impõe aos estados o sancionamento e a publicação de leis conforme o receituário do poder central, atingindo em cheio a autonomia dos estados-membros, solapando os seus poderes de autoadministração e auto-organização.

Nestas poucas linhas, foi feita uma análise dos impactos que afetam mais diretamente as políticas de assistência social, mas elas incidem sobre toda a seguridade, bem como sobre a educação e as diversas instituições democráticas. Sobre o rol de retrocessos apresentados no curto período do atual governo, o manifesto do Conselho Federal de Serviço Social contra o desmonte da seguridade social evidencia o impacto do Decreto nº 8.805/2016 na regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). As alterações vão desde a obrigatoriedade de os/as possíveis requerentes do referido benefício serem cadastrados/as no CadÚnico, com a finalidade de cruzamento dos dados do grupo familiar, substituindo um ato até então declaratório, como também, a dispensa das avaliações sociais e médico-periciais para portadores/as de deficiência, quando a sua renda per capita não atingir o critério de elegibilidade, ou seja, não for inferior a ¼ do salário mínimo.

Neste documento do CFESS propõe outras medidas, tais como a revisão radical da política de isenções fiscais para setores econômicos e famílias de alta renda. Esta política contribuiria para retirar cerca de R\$280 bilhões anuais dos cofres públicos federais. Além disso, esta reforma deveria ser pautada no combate à sonegação de impostos que, conforme dados de estudos do Banco Mundial, atinge cerca de R\$860 bilhões por ano, o que perfaz um percentual de 13,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, além de promover a reforma tributária, que seja pautada na recuperação dos montantes inscritos na dívida da União e na taxação das grandes fortunas, dentre outras questões.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo discutir a evolução do direito à assistência social, considerando os avanços e retrocessos da Política da Assistência Social no Brasil. Para tanto, foi feita uma análise dos principais institutos e normas referentes à assistência social dentro do ordenamento jurídico.

Partindo o presente estudo de um breve histórico da assistência social no Brasil, verificou-se como se aperfeiçoou a concepção normativa da assistência social. Por outro lado, ficou evidente que algumas características primárias ainda estão arraigadas nas políticas de assistência da atualidade. Percebe-se que ainda é um desafio garantir o direito à assistência social conforme o preceito constitucional, sendo que na prática ainda persistem ideias populistas, paternalistas e assistencialistas.

A natureza jurídica do direito à assistência social institui-se como discussão imprescindível para aprofundar o tema das políticas de assistência social. Neste sentido, foi colocada à baila a divergência doutrinária sobre a eficácia do direito à assistência, filiando o presente trabalho à tese da norma de eficácia limitada, com a ressalva do princípio da máxima efetividade.

A Assistência Social, como foi visto ao longo deste trabalho, foi elevada ao *status* de direito com a constituição, mas tardou a se estruturar como tal, com base na Política Nacional de Assistência Social. Observou-se que isto só foi possível graças aos mecanismos de regulamentação do direito previsto na Lei Maior. Os principais dispositivos foram relacionados nesta obra, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e as normas operacionais subsequentes.

Depreende-se dos documentos analisados que as políticas de assistência social necessitam prementemente de mecanismos de avaliação, mas considera a existência de avanços significativos neste sentido por parte do controle social. À guisa de conclusão e seguindo a próprio conceito de evolução adotado neste trabalho (avanços e retrocessos), analisou-se as últimas medidas governamentais que embasam o controle da crise fiscal, verificando-se a existência de ameaças reais ao direito à assistência social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Assistência Social*. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perguntas e respostas sobre o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília, DF, 2007

COLIN, D. A; SILVEIRA, J. I. *Centro de referência de assistência social: gestão local na garantia de direitos*. Caderno SUAS I: assistência social sistema municipal e gestão local do CRAS. 2007.

CASTRO, C. A. OLIVEIRA, R. P. *Sociologia do Direito*. 9. ed., São Paulo: Atlas, 2013.

COSTA, D. S. *O Direito Fundamental à Educação no Estado Constitucional Contemporâneo e o Desafio da Universalização da Educação Básica*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-RS. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=191273. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

FALEIROS, V. de P. *O que é política social?* Brasiliense. São Paulo, 2006. 5º edição, 1991. 2º reimpressão

HERRÁN, C. A. *Reduzindo a pobreza e a desigualdade no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Dimensões históricas, teorias ético-políticas*, São Paulo, Cortez, 2012.

_____. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de Direito Previdenciário*. 18 ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

IPEA. *Previdência social*. Disponível no site http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/PrevidenciaSocial.pdf. Acesso em: 2 maio 2016.

JANNUZZI, R. T. U. *Assistência Social no Brasil Contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. A assistência Social na perspectiva dos direitos – Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Thesaurus. Brasília, 2011.

MACIEL, A. R. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 5. ed., revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Max Limonad, 2005.

MARTINS, R. A. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

PAIVA, A. B. de; MESQUITA, A. C. S. JACCOUD, L.; PASSOS, L. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2016.

SPOSATI, A. *Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social*. Serviço Social e Sociedade 77. Cortez editora. São Paulo. Março, 2004.

SILVA NETO, M. J. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, J. A. da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, A. H. L.; SAWAYA NETO, M.; BARROS, F. H. G. *Avaliação da eficiência dos centros de referência de assistência social no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

Encaminhado em 12/07/2017

Aprovado em 22/11/2017