

O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Ana Paula Polacchini de Oliveira

Advogada. Pós-graduada em Direito Público e Filosofia.

Mestre e Doutoranda em Filosofia do Direito pela USP.

Docente do Curso de Direito da Unilago.

RESUMO: O presente texto tem seu contexto de análise explicitado e o universo de investigação delimitado ao apontar para a discussão do direito à assistência social na Constituição de 1988. Para tanto, identifica o direito à assistência no texto de 88 e analisa o contexto para a sua conceituação e aplicação.

Palavras-chave: direitos sociais, assistência aos desamparados, seguridade social; direito à assistência social.

Introdução

A assistência social passou por transformações e hoje está inserida no âmbito no monopólio normativo do Estado. Mais que isso, é dever do Estado oferecê-la. Essa concepção atual repensa a própria assistência para promover superação do clientelismo, do assistencialismo, da caridade e de ações pontuais de modo a afirmá-la como direito social.

1. Contexto de superação

À assistência social dificilmente é vinculado o direito, seja na formulação e uso da expressão no âmbito das narrativas sociais e

políticas, seja na sua materialidade. Normalmente, a assistência social é associada à benemerência, à bondade, ao agir por caridade e filantropia.

Yazbek refere-se às expressões, conceituando que “na caridade ou beneficência cristã, o amor ao próximo e a assistência ao necessitado têm por fundamento o amor a Deus. A filantropia refere-se ao amor ao homem por razões humanitárias e expressa o sentido de solidariedade entre os homens”.ⁱ Caridade, benemerência e filantropia integram historicamente o nascimento e o desenvolvimento da assistência social, especialmente no Brasil.

Apesar dessa condição, foi esse processo que lançou raízes para que a assistência social pudesse ser continuamente repensada. A reconceituação que repensa a assistência seculariza o “espírito assistencial” mencionado por Kowaric, e remete para a responsabilidade do Estado e da sociedade na percepção do outro e na integração deste no processo de construção coletiva de direitos.

Em 1995, Yazbek afirmava que o assistencial oferecia um campo concreto de acesso a bens e serviços e que se dava na condição de uma prática contraditória, que estabilizava relações sob o olhar estatal. Sob o olhar dos usuários, buscava espaço e reconhecimento para a cidadania. Referia-se a um direito que muitas vezes ocultava diferenças e que se voltava aos espoliados e pobres.ⁱⁱ

Sposati expôs que uma vez que se trata de uma política não contributiva e sem fins lucrativos, acabava por supor que seria preciso demonstrar pobreza e a condição de ser necessitado para ter acesso, qualificando as pessoas como carentes. Seria um atributo de quem não pode cuidar de si mesmo, e que não teria mérito social, um incapacitado. Afirmou que essa condição atribuída é perversa e discriminatória. O processo que configura os sujeitos desse modo os anula, os expõe a

condições vexatórias e os associa a ações que lhes são voltadas como uma ajuda.ⁱⁱⁱ

Assim considerando, os direitos dos “desassistidos” perpassou por um movimento de redesignação que se propôs conhecer, revelar e encarar riscos e vulnerabilidades das pessoas e famílias, identificar forças, garantir possibilidades e potencialidades dos envolvidos, mobilizar e reativar acesso, informação, atendimento de qualidade, convivência familiar e comunitária e protagonismo. Verifica-se, pois que a condição dos usuários da assistência constitui elemento real para seu acesso a direitos. Evidencia-se, nesse sentido, a dificuldade relacional, a demanda por direitos, que “ganha urgência diante da convergência problemática entre uma longa história de desigualdades e exclusões”.^{iv}

2. A proteção constitucional e a regulamentação do direito à assistência social

A Constituição Federal e a legislação atual fazem referência a expressões tais quais “erradicação da pobreza” e “da marginalização”, “a redução de desigualdades sociais e regionais” (art. 1º). Aponta ainda as expressões/designações segurança e “assistência aos desamparados” no artigo 6º e as noções de “condições mínimas de sobrevivência” e de “necessidades básicas” no artigo 203. Cabe destacar, ainda que o direito à segurança se situa tanto no artigo 5º como no 6º do texto constitucional. na segunda aparição, em razão dos objetivos constitucionais e do contexto dos direitos sociais, o termo merece a ampliação, para a segurança de acolhida.

Com a Constituição de 1988, o direito à assistência social passa a integrar a seguridade social, é também direito social e política pública. A seguridade comporta ações integradas destinadas a

assegurar direitos e que sejam de iniciativa conjunta dos Poderes Públicos e da sociedade (CF, artigo 194).

Na sequência, diversos instrumentos formais e legais foram criados, nas três esferas da federação, dentre os quais a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8.742/93), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS - RES/CNAS 145/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por ela instituído.

Em 2009, a Resolução 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabeleceu os serviços oferecidos pela Política.^v Os serviços são referenciados nos equipamentos da assistência e oferecidos diretamente ou por entidades sem fins econômicos que estejam previamente inscritas nos conselhos municipais de assistência social. Essas entidades passaram por processos de transformação, seja na sua estrutura, seja no tratamento a elas atribuídos pelo Estado e pelos Conselhos de Direitos. Posteriormente, a certificação das entidades foi tratada pela lei 12.101/09.^{vi}

Ao deslocar a competência de certificação de entidades beneficentes do CNAS para os ministérios “superou-se o sentido vulgar de entendimento da assistência social, fora do âmbito do direito à seguridade social, e na condição genérica e filantrópica de ação gratuita voltada para pobres”.^{vii} A lei 12.435/11^{viii} incorporou a PNAS na LOAS.

Esses instrumentos normativos se incluem no contexto de discussão dos direitos dos “desassistidos”. São expressão do mencionado movimento, culminando, naquilo que foi denominado de direitos socioassistenciais, atualmente executados por via do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Na designação constitucional, “assistência aos desamparados” contida no artigo 6º, e as noções de condições mínimas de

sobrevivência e de necessidades básicas previstas na legislação e discutidas na doutrina aplicável refletem a permanente tensão, prática e que situa o problema.

Conforme se expôs, com o texto de 1988, novos paradigmas são lançados. Não se trata apenas de um texto legal positivado, mas o resultado de um processo que envolveu movimentos e um repensar a si mesmo, tendo em vista a condição daqueles que sempre tiveram contra si um projeto a favor dos outros. Nesse novo referencial, a assistência poderia ser pensada como:

[...] possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Em particular, de seus segmentos mais espoliados que recorrem ao assistencial como estratégia para sobreviver e que, por viverem situações sociais limites em termos de desumanização, não têm presença como interlocutores frente ao poder.^{ix}

Com efeito, a dogmatização da assistência social e a sua irrefutabilidade como direito é conquista de movimentos vivos, instrumentalizados ao longo do processo histórico nacional. Sposati aponta para alguns desafios presentes durante o movimento que ainda se fazem ver:

[...] especificar a área de atuação para a assistência social significa romper a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro.^x

Para ela, esse desafio, ainda em construção, é o de “formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação”.^{xi} Ante os cruzamentos que se dão diante da política de assistência social, o seu “raio” de atuação passa por constante formulação. Esse processo incorre em riscos que oscilam em postos diametralmente opostos: em ampliar demais seu campo e inviabilizar sua atuação ou limitar sua perspectiva discriminando seu lócus o que implica em burocratização de meios e fins.

Dentre os objetivos do direito à assistência social estão a proteção à família, aos idosos, às crianças e adolescentes, o amparo a crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao trabalho, a habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e a garantia de um benefício à pessoa com deficiência e ao idoso que não tenham meios de se prover. O texto constitucional ainda mantém termos como “desamparados” e “carentes”. Esses são, ainda, resquícios de uma tradição que se faz presente.

As diretrizes para a sua organização são a da descentralização e da participação. Na descentralização ao transferir competências entre os entes garante-se a unidade da política, mas também amplia a participação e considera as peculiaridades de cada local. A participação implica na atuação efetiva dos envolvidos no seu processo de elaboração, seja por via de organizações ou não.

Os direitos sociais “exigem, para sua efetivação prática, a intervenção ativa do Estado e até a ampliação de seus poderes, como requisito necessário à função de responsabilidade pública envolvida em sua realização”.^{xii} Daí a sua necessária configuração a partir de uma política pública.

A assistência social lida com desproteções e necessidades humanas que se manifestam no cotidiano das relações entre pessoas e grupos. Essas relações envolvem violações que atingem diretamente os mais diversos direitos: liberdade, igualdade, segurança, saúde, trabalho, moradia, educação, entre outros. Indaga-se se estaria o direito à assistência social fadado a buscar resolver todos os problemas sobre direitos dos mais vulneráveis.

Esse ponto de toque que o tangencia pode fazer com que no seu atendimento os serviços se dispersem em ações que não obterão êxito em atendê-los. Essa condição reflete o risco mencionado de ampliação de atuação que a inviabiliza. Essa tensão faz com que o direito à assistência social buscase um alargamento.

3. Os direitos socioassistenciais

Os direitos socioassistenciais foram objetivamente pensados em 2005 durante a V Conferência Nacional de Assistência Social,^{xiii} instância deliberativa sobre a política nacional de assistência social. Debatidos e estabelecidos por trabalhadores sociais evidenciam o papel atual do Estado em viabilizar o exercício da cidadania e de direitos. Decorrem do direito à assistência social, garantia inovadora prevista na Constituição Federal de 1988 e na legislação positiva. Esses direitos socioassistenciais podem ser conceituados como direitos de acesso igualitário e democrático às ações do Estado que venham a promover a autonomia e o protagonismo de indivíduos, de suas famílias e sua integração à comunidade.

Os direitos socioassistenciais podem ser investigados como resgate (ou construção) da condição pública. Esta pressupõe o revelar-se com “consciência de si mesmo” para que se “realize

efetivamente suas potencialidades”.^{xiv} Instituir meios para a condição do público manifesto é integrar aquilo que dá substância ao coletivo: a ação de um povo que depõe a publicidade vazia e integra o movimento de produção e consolidação de seus próprios direitos, incluídos.

Esse contexto, que revela um arcabouço jurídico construído historicamente por seus trabalhadores e usuários e que integra a realidade jurídica e social brasileira, ainda é desconhecido e vivenciado por parcela significativa da sociedade. Essa mesma realidade é objeto estranho à juristas. Sposati foi ponderada ante a afirmação de que tanto o povo brasileiro, como a assistência social são titulares de direitos. Ambos ainda estão mergulhados na ninguendade, na humilhação. Essa condição é espelho de uma sociedade de quem se furtaram (e furtam projetos). E essa reflexão exige ação.

Conclusões

A identidade da assistência social no Brasil e o seu reconhecimento como direito caminham juntos com o desenvolvimento da própria identidade do povo brasileiro e também com o desafio de contribuir para situar esse povo para além do rebaixamento historicamente constituído. A história da assistência social anda com a história dos direitos de acessos do povo brasileiro e da conformação de sua identidade. Sposati afirmou que o povo e a assistência social, são:

[...] portadores potenciais de direitos, seres de direitos, que facilmente são negados, direta ou indiretamente, por instituições, por agentes institucionais, por técnicos, por autoridades, pela família, pelos companheiros. [...] cidadãos potenciais, já que não possuem garantias plenamente reconhecidas.^{xv}

São conceitos e práticas que foram se erigindo e que constituíram modos de ser e de integrar (ou desintegrar socialmente). O deslocamento é tarefa árdua e lenta. Não é mera alteração de forma, mas também da linguagem que integra a experiência existencial de uma sociedade.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 111 de 14 de junho de 2005. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 15 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso em 2 jul. de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 25 nov. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 30 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

CAMARA dos Deputados. Projeto de lei 3.099 de 1989. Pp. 693-Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1149545&filename=Dossie+-PL+3099/1989> Acesso em: 13 nov. 2015.

RAICHELIS, Rachel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Assistência Social Pública: desafios para uma política pública de Seguridade Social. *Cadernos ABONG* n. 4, São Paulo: Abong, outubro de 1995, p. 22. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/245/ABONG%20%20AS%20ONGS%20E%20A%20REALIDADE%20BRASILEIRA%20-%204.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 nov. 2015

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: 2009, p. 13-55

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG/CNAS*. São Paulo: Abong, outubro de 1995.

_____. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. *Revista Serviço Social & Sociedade*, ano XXV, n. 77, p. 11–29, mar. 2004

-
- ⁱ YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. *Revista Serviço Social & Sociedade*, ano XXV, n. 77, p. 11–29, mar. 2004, p. 17.
- ⁱⁱ Idem. A Política Social Brasileira nos anos 90: a reflatantropização da questão social. *Cadernos ABONG/CNAS*. São Paulo: Abong, outubro de 1995, p. 9.
- ⁱⁱⁱ SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social Pública: desafios para uma política pública de Seguridade Social. *Cadernos ABONG* n. 4, São Paulo: Abong, outubro de 1995, p. 22. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/245/ABONG%20%20%20A%20ONGS%20E%20A%20REALIDADE%20BRASILEIRA%20-%204.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 nov. 2015, p. 25–26.
- ^{iv} TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 171.
- ^v BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 25 nov. 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.
- ^{vi} BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 30 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm. Acesso em: 15 jun. 2015.
- ^{vii} SPOSATI, Aldaíza. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 14.
- ^{viii} BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1. Acesso em: 15 jun. 2015.
- ^{ix} YAZBEK, Maria Carmelita. *A Política Social...* op. cit., p. 10.
- ^x SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: 2009, p. 13-55, p. 14.
- ^{xi} Idem, p. 14.
- ^{xii} RAICHELIS, Rachel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 163–164.
- ^{xiii} Convocada pela Resolução CNAS 111/2005 e realizada entre os dias 5 e 8 de dezembro de 2005. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 111 de junho de 2005. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 15 jun. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>. Acesso em 2 jul. de 2014.
- ^{xiv} RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 448.
- ^{xv} SPOSATI, Aldaíza. *A menina...* op. cit., p. 18.