

O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

THE ROLE OF SOCIAL ASSISTANCE ON EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHTS

¹João Guilherme Sampaio dos Anjos

RESUMO

A assistência social possui intrínseca relação histórica, jurídica e política com os direitos sociais. Os direitos fundamentais têm assumido um protagonismo jurídico-constitucional desde meados do século XX. Através da revisão histórico-doutrinária dos direitos fundamentais e da assistência social, da identificação dos marcos legais e instrumentos institucionais de assistência social que evidenciam sua capacidade de contribuir para a efetivação dos direitos sociais e do problema de concretização dos direitos sociais, a assistência social se revela capaz de exercer um papel de destaque como política pública que contribui para apontar uma solução ao problema da falta de efetividade dos direitos sociais.

Palavras-chave: Direitos sociais, Assistência social, Eficácia, Efetividade

ABSTRACT

The social assistance has intrinsic historical, legal and political relationship to social rights. Fundamental rights have assumed a legal-constitutional role since the mid-twentieth century. Through historical and doctrinal review of fundamental rights and social welfare, the identification of legal frameworks and institutional instruments of social assistance that demonstrate their ability to contribute to the realization of social rights and the problem of realization of social rights, social assistance seems to be able to play a prominent role as a public policy that helps to point out a solution to the problem of lack of effectiveness of social rights.

Keywords: Social rights, Social assistance, Efficiency, Effectiveness

¹ Graduado em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB, Distrito Federal (Beasil). Assessor jurídico da Defensoria Pública do Distrito Federal, DPDF, Brasília (Brasil). E-mail: joao.gsa@gmail.com

INTRODUÇÃO

Há alguns anos, permeia-se o estudo dos direitos fundamentais com a questão da eficácia de suas normas e com a própria efetividade dos direitos, mormente dos direitos sociais. Nesse contexto, está bastante presente no âmbito jurídico a discussão acerca da judicialização das políticas públicas e do ativismo do Poder Judiciário. Contudo, o problema da efetividade dos direitos, especialmente dos direitos sociais, pode ser enfrentado sob a perspectiva do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas capazes de dar concretude a vários direitos constitucionalmente previstos.

A assistência social pode ser compreendida tanto como uma política social quanto como um direito social constitucionalmente previsto (a partir da Constituição de 1988), o que revela a intrínseca relação histórica, jurídica e política entre os direitos sociais e a assistência social. Os direitos fundamentais, por sua vez, assumiram um protagonismo jurídico-constitucional durante o século XX, até os dias de hoje, sendo que, no Brasil, a Constituição de 1988 exerceu papel crucial nesse sentido.

A despeito do *status* constitucional recente da assistência social e do protagonismo dos direitos sociais nos debates jurídicos, tanto a assistência social quanto os direitos sociais de modo geral enfrentam problemas relacionados à efetividade. Com base nisso, o problema de pesquisa neste trabalho tem como centro dois questionamentos: 1) é possível que a assistência social seja utilizada como instrumento de efetivação dos direitos sociais? 2) se sim, qual o papel da assistência social na concretização desses direitos?

Para desenvolver as reflexões que surgem dessas indagações, este trabalho tem como objetivos: realizar uma revisão histórico-doutrinária dos direitos fundamentais e da assistência social, demonstrando a posição teórica dos direitos sociais e o processo de institucionalização da assistência social; identificar os marcos legais e instrumentos institucionais de assistência social que podem contribuir para a efetivação dos direitos sociais; e identificar o problema de concretização dos direitos sociais, atribuindo à assistência social relevante papel na efetivação desses direitos, realizando-os por meio de políticas públicas.

Diante disso, pretende-se demonstrar que a assistência social, intrinsecamente relacionada aos direitos sociais, revela-se capaz de exercer um papel de destaque como política social que contribui para apontar uma alternativa ao problema da falta de efetividade dos direitos sociais, indo além da demanda judicial para acesso às políticas públicas. Utilizar-se-á a metodologia de pesquisa bibliográfica com utilização de dados secundários.



1. OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1. O destaque dos direitos fundamentais na ordem constitucional vigente

A Constituição de 1988 (CF/88), sendo a sétima constituição brasileira, é a primeira a alterar a sua disposição textual, de modo a não mais iniciar o texto constitucional com a organização ou definição de competências do Estado, conferindo posição de realce aos direitos e garantias fundamentais, posicionados em primeiro plano.

Sendo assim, a CF/88 “abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana” (SIVA, 2013, p. 122).

Ora, para reforçar a ideia de extrema importância dada pela CF/88 à concretização dos direitos fundamentais, observa-se que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da república. De semelhante modo, os direitos e garantias individuais são cláusulas pétreas. Além disso, a própria CF/88 prevê que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988). Segundo Ingo Sarlet (2011), não existe consenso a respeito do alcance desse dispositivo. De qualquer modo, ficou consagrado o status jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais na Constituição vigente. Não obstante, “os direitos fundamentais não são meramente normas matrizes de outras normas, mas são também, e sobretudo, normas diretamente reguladoras de relações jurídicas” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 154).

Ainda que seja verdade a mitigação do princípio da aplicabilidade imediata, de modo que ele deve ceder quando a norma de direito fundamental não contiver os elementos mínimos indispensáveis que lhe assegurem a aplicabilidade, tornando o art. 5º, § 1º da CF/88 uma norma-princípio (MENDES; BRANCO, 2014), permanece sua importância, pois ele vale “como indicador de aplicabilidade imediata da norma constitucional, devendo-se presumir sua perfeição, quando possível” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 155). Ademais, “o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais investe os Poderes Públicos na atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos” (PIOVESAN, 2013, p. 92).

Ingo Sarlet diz, inclusive: “é possível afirmar-se que, pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, a matéria foi tratada com a merecida relevância” (2011, p. 65). Portanto, está demonstrado que o Estado brasileiro, em sua composição normativa mais

elementar, deu a devida importância a essa temática, tendo como fundamento e preceito a defesa dos direitos e garantias fundamentais.

Conduzindo a semelhante sentido, tem-se a seguinte assertiva de Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2014, p. 135):

A relevância da proclamação dos direitos fundamentais entre nós pode ser sentida pela leitura do Preâmbulo da atual Constituição. Ali se proclama que a Assembleia Constituinte teve como inspiração básica dos seus trabalhos o propósito de “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança”. Esse objetivo há de erigir-se como o pilar ético-jurídico-político da própria compreensão da Constituição. O domínio das considerações éticas que os direitos fundamentais suscitam, por isso, é indispensável para a interpretação constitucional.

Ainda assim, dificuldades na aplicação dos direitos fundamentais podem surgir, mesmo porque a Constituição vigente tem também um forte cunho programático. Por esse motivo, importa analisar atentamente os direitos fundamentais em sua conformação histórica, posicionando os direitos sociais e conferindo o alcance da sua efetividade, que vai além da eficácia normativa.

1.2. Os direitos sociais no contexto dos direitos fundamentais

A partir do que Bobbio (2004) afirma sobre os direitos fundamentais estarem em contínuo movimento, os direitos sociais surgem como direitos de segunda geração e são ligados a reivindicações de justiça social, são expressão ou consequência da luta por igualdade material, eles “expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores -, como os de bem-estar e de igualdade não apenas formal” (BOBBIO, 2004, p. 32). Além da ilustração de movimento, é possível relacionar as gerações também ao lema da revolução francesa, qual seja, “liberdade, igualdade e fraternidade”, de onde se chega até os direitos de terceira geração. Paulo Bonavides, citando Karel Vasak (1979) e fazendo essa relação entre as gerações de direitos e o lema da revolução francesa, afirma que os direitos de terceira geração são providos “de uma latitude de sentido que não parece compreender unicamente a proteção específica de direitos individuais ou coletivos” (2010, p. 569). Ou seja, os direitos de terceira geração possuem imbricações com o ideal de fraternidade, enquanto os



direitos de segunda geração se relacionam ao ideal de igualdade, e os direitos de primeira geração, liberdade.

A partir desse raciocínio, a construção dos direitos fundamentais é um processo dinâmico não finalizado, de forma que o movimento referido por Bobbio (2004) continua, na medida em que o reconhecimento de determinados direitos faz possível a abertura de novas regiões de liberdades que devem ser exploradas e com elas novos direitos, fazendo desse ciclo um processo sem fim.

Ainda sob a perspectiva de direitos fundamentais em movimento, é comum identificar os direitos sociais como direitos de prestação, a exigirem uma postura ativa do Estado para sua realização. Nesse ponto, Abramovich faz importante contribuição ao problematizar a questão, afirmando que a simples distinção em obrigações de “não fazer” e obrigações a prestação de atendimento positivo “têm como base uma visão distorcida e ‘naturalista’ do papel e do funcionamento da máquina estatal, que coincide com a posição de um Estado mínimo, responsável por garantir apenas justiça, segurança e defesa” (2005, p. 190).

Porém, existe uma óbvia inter-relação entre as obrigações negativas e uma série de obrigações positivas vinculadas à manutenção das instituições como condição necessária para o exercício da liberdade individual (ABRAMOVICH, 2005, p. 190), o que envolve até mesmo alocação de recursos. Inclusive, Adam Smith, reconhecido teórico da economia política clássica, atribui ao Estado “um papel ativo na criação das condições institucionais e legais para a expansão do mercado (*apud* ABRAMOVICH, 2005, p. 190).

Em síntese, a estrutura dos direitos civis e políticos [primeira geração] pode ser caracterizada como um complexo de obrigações negativas e positivas do Estado: obrigação de abster-se de atuar em certos âmbitos e de realizar uma série de funções, para garantir o gozo da autonomia individual e impedir que seja prejudicada por outros cidadãos. Dada a coincidência histórica dessa série de funções positivas com a definição do Estado liberal moderno, a caracterização dos direitos civis e políticos tende a tornar “natural” essa atividade estatal e enfatizar os limites de sua atuação. Sob essa perspectiva, os direitos civis e políticos se distinguem dos direitos econômicos, sociais e culturais [segunda geração] mais em uma questão de grau do que em aspectos substanciais. (ABRAMOVICH, 2005, p. 191)

Por isso, a identificação dos direitos de segunda geração como direitos a prestação do Estado acontece por ser esta sua faceta mais visível, porquanto é possível observar que o direito a saúde, por exemplo, que exige uma prestação, também exige a obrigação estatal de não prejudicar a saúde, o mesmo com a educação. Em suma, os direitos de segunda geração “podem ser caracterizados como um complexo de obrigações positivas e negativas do Estado, embora



nesse caso as obrigações positivas se revistam de maior importância simbólica para identificá-los” (ABRAMOVICH, 2005, p. 191).

Aprofundando o tema, pode-se constatar também que os direitos de primeira geração, classicamente vinculados à concepção de Estado liberal, têm adquirido um aspecto social, como por exemplo, a perda do caráter absoluto do direito de propriedade com base no interesse social.

Para solucionar o problema apresentado, Abramovich cita van Hoof, que propõe um esquema interpretativo dos direitos fundamentais que consiste em definir níveis de obrigações estatais, de forma que esses níveis

Caracterizariam o complexo identificador de cada direito, independentemente de atribuí-lo ao conjunto de direitos civis e políticos ou ao de direitos econômicos, sociais e culturais. [...] seria possível discernir quatro “níveis”: obrigações de respeitar, de proteger, de garantir e de promover o direito em questão. As obrigações de respeitar se definem pelo dever do Estado de não interferir nem obstaculizar ou impedir o acesso ao desfrute dos bens que constituem o objeto do direito. As obrigações de proteger consistem em evitar que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a esses bens. As obrigações de garantir pressupõem assegurar que o titular do direito tenha acesso ao bem quando não puder fazê-lo por si mesmo. As obrigações de promover se caracterizam pelo dever de criar condições para que os titulares do direito tenham acesso ao bem. (ABRAMOVICH, 2005, p. 194-195)

Está demonstrado que a relação entre exigência de ação e inação do Estado para o exercício dos direitos fundamentais é complexa, não deixando espaço para divisões simplistas que separem os direitos fundamentais a considerá-los isoladamente. Isso aplica-se aos direitos sociais, pois a ofensa a esses direitos por parte do Estado pode ocorrer não pela não prestação de um serviço obrigatório, mas pela ineficiência das instituições para lidar com as demandas que se lhes apresentam. Essa abordagem permite uma análise mais qualificada da falta de efetividade dos direitos sociais, previstos legal e constitucionalmente.

Tratando-se de previsão normativa, destacam-se os artigos 6º a 11, sendo que do artigo 7º ao 11 trata-se de direitos trabalhistas e sindicais e no artigo 6º consta a lista dos direitos sociais, de forma que 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 (BRASIL, 1988). Aliás, o reconhecimento do direito de assistência aos desamparados vem desde a Constituição francesa jacobina, de 1793. De modo geral, a contribuição francesa foi decisiva para o processo de constitucionalização e reconhecimento dos direitos fundamentais que viriam a compor as constituições do século XIX (SARLET, 2011, p. 44). Não somente essas, é possível que a maioria das constituições do século XX tenha sofrido a mesma influência.



Porém, além dessas disposições, há também no final do texto constitucional normas acerca da ordem social (arts. 193 a 232), versando sobre a seguridade social, educação, cultura, desporto, meio ambiente, família, criança, adolescente, jovem e idoso, entre outros temas. Incluída na seguridade social, está a assistência social (arts. 203 e 204), sendo estabelecidos seus objetivos e diretrizes.

O texto constitucional dedicado à assistência social contém a chave para identificar uma alternativa ao problema apresentado por Bobbio (2004) sobre garantir a efetiva aplicação dos direitos fundamentais e evitar sua violação, apesar de intensa produção legislativa ao longo de séculos. E a importância de se debruçar sobre o tema revela-se pela pouca produção doutrinária no Direito sobre a assistência social. Veja-se, por exemplo, que no Curso de Direito Constitucional escrito por Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014), são dedicadas onze páginas para tratar sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V, da CF/88, e menos de uma página para falar sobre a assistência social.

1.3. Entre a eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais

Antes de se enfrentar diretamente o problema quanto ao papel da assistência social, cabe refletir sobre a diferença entre eficácia e efetividade dos direitos sociais e, ainda, se é possível alcançar sua efetividade. Flávia Piovesan, ao se referir à proteção dos direitos sociais no âmbito internacional, recorre ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Americana e o Protocolo de San Salvador, para afirmar que:

Estabelecem esses instrumentos que os direitos sociais devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos, cabendo aos Estados adotar todas as medidas necessárias até o máximo dos recursos disponíveis visando à plena efetividade destes direitos. (2014, p. 186)

Há, portanto, uma ligeira tensão entre a eficácia e a efetividade dos direitos sociais. Em tese, a aplicação dos direitos sociais progressivamente deve ter em vista sua efetividade, sendo que a aplicação é possível pela garantia da sua eficácia. A esse respeito, Paulo Bonavides afirma que os direitos sociais

passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos. De juridicidade questionada nesta fase, foram eles remetidos à chamada esfera programática, em virtude de não conterem para sua concretização aquelas garantias habitualmente ministradas pelos

instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade. Atravessaram, a seguir, uma crise de observância e execução, cujo fim parece estar perto, desde que Constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. (2010, p. 564)

Ora, ainda que o ciclo de baixa normatividade dos direitos sociais tenha passado e as respectivas normas constitucionais tenham adquirido a prerrogativa de aplicabilidade imediata, o que lhes confere eficácia normativa no texto Constitucional, ainda não acabou a referida crise de observância e execução, que é justamente o problema da efetividade dos direitos sociais.

E o problema se apresenta mais complexo conforme o direito social analisado. Tendo em vista essa peculiaridade, Ingo Sarlet (2011, p. 281) afirma que os direitos a prestações podem ser em sentido amplo (direitos à proteção e participação na organização e procedimento) e em sentido estrito, que são os direitos a prestações materiais, estando em volta destes “os problemas mais cruciantes, constituindo, de certa forma, o *punctum dolens* da problemática da eficácia dos direitos a prestações sociais”. (SARLET, 2011, p. 281)

Fortalecendo o debate, insere-se a discussão sobre o empoderamento dos indivíduos, de forma que, paralelamente ao reconhecimento dos direitos sociais como normas dotadas de aplicabilidade imediata, muito embora sem a devida efetividade, houve o fortalecimento dos indivíduos titulares desses direitos, expresso pelo seu empoderamento, que tornou possível encará-los como “sujeitos de direitos”. Esta ideia pode ser o fio condutor a conectar a norma eficaz ao exercício efetivo do direito. Julia Maurmann Ximenes, abordando o conceito de “sujeitos de direitos”, afirma que

A abordagem sobre os “sujeitos de direitos” não é jurídica, mas sim política, pois está atrelada à compreensão do “empoderamento”: de origem inglesa, *empowerment* pode ser traduzido como fortalecimento, e conforme será explicitado adiante pode ser definido como a autonomia e emancipação de indivíduos submetidos a relações de tutela e poder. Isto porque o “sujeito de direito” aqui é o *right-holder*, que literalmente significa “detentor de direito” o que não expressa o significado aqui utilizado. Isto porque não estamos tratando apenas da previsão normativa de direitos a “sujeitos” mas sim a capacidade destes sujeitos de exercer estes direitos. (2014, p. 82-83)

Intimamente atrelada à noção de “sujeito de direitos” está a ideia de cidadania. Contudo, “muito frequentemente, as reflexões sobre cidadania são conduzidas predominantemente para a participação popular, para o exercício dos direitos políticos [somente]” (XIMENES, 2014, p. 82). Ocorre que cidadania vai muito além, está relacionada ao exercício dos direitos pelos sujeitos que os detêm, em detrimento de pessoas com necessidades a depender de favores estatais.



Da mesma forma que os direitos fundamentais cresceram em abrangência conforme o surgimento das demandas por direitos, o conceito de cidadania foi ampliado à medida que se reconfigurou o Estado e seu papel perante a sociedade. De acordo com Sônia Fleury (2007, p. 76), houve, primeiramente, uma “cidadania invertida”, baseada “na ideologia liberal, no individualismo, na liberdade e na crença na autossuficiência do mercado” (FLEURY, 2007, p. 76), consistente em uma condição resultante da proteção social somente aos ditos pobres ou indigentes que fossem objetos de caridade.

Em seguida, “com o predomínio da ideologia corporativa que supõe a colaboração entre capital e trabalho por meio da mediação do Estado” (FLEURY, 2007, p. 76), esteve presente a “cidadania regulada”, que estava condicionada pelo trabalho, de forma que os direitos sociais eram condicionados à inserção das pessoas no mercado de trabalho. Por fim, observa-se a origem da “cidadania universal”, ocorrida no estado de bem-estar social. Nesse contexto, a proteção social destina-se aos cidadãos, não mais aos pobres ou aos incluídos no mercado de trabalho, o que torna esse modelo “inclusivo, já que todos e todas que pertencem a essa comunidade política têm direitos sociais” (FLEURY, 2007, p. 76).

No Brasil, a seguridade social prevista na CF/88 pressupõe o vínculo, ainda que meramente contributivo e não empregatício, para a participação na previdência (art. 201), e a necessidade, independentemente de contribuição, para a prestação da assistência (art. 203). Somente a saúde tem pressuposto expresso de acesso universal e igualitário (art. 196). Isso poderia conduzir à conclusão de que a assistência social seria uma legitimação pelo texto constitucional da cidadania invertida, mas deve-se ter em vista que a cidadania no Estado Social está relacionada ao empoderamento dos “sujeitos de direitos”, garantindo-lhe o acesso à assistência social, que “envolve um processo de conscientização das capacidades pessoais, de ruptura com fatores sociais e estruturais pré-concebidos, estereotipados” (XIMENES, 2014, p. 90).

Portanto, os “sujeitos de direitos”, cidadãos, devem ter a garantia não somente de eficácia dos direitos sociais, garantindo-se simplesmente aplicação normativa, eles têm direito a não serem efetivamente excluídos e abandonados, o que perpassa pela efetividade e concretização de seus direitos fundamentais, mormente seus direitos sociais.

A tensão existente entre o reconhecimento normativo de direitos sem que haja real acesso das pessoas a serviço estatais que os garantam tem provocado o fenômeno da judicialização da política, no qual o Poder Judiciário passa a ser um local de discussões de

questões que a sociedade não consegue resolver. “Ao demandar questões que não se restringem às partes em conflito, o cidadão busca a intervenção judicial, na figura da Corte Constitucional, na aplicação de direitos sociais, que estão expressos na forma de princípios e exigem reformas sociais” (XIMENES, 2008, p. 50).

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A proposta aqui apresentada é aprofundar o debate para além da questão da judicialização da política, apresentando a possibilidade de efetivação dos direitos sociais por meio do fortalecimento da política social de assistência social. Ela nem sempre esteve vinculada a uma postura ativa do poder público, pois esteve baseada por muito tempo em ações filantrópicas (e.g. Santas Casas de Misericórdia). Porém, não se pode negar que as práticas assistenciais já existiam há muitos anos. Segundo Costa (2011), as práticas assistenciais existem no Brasil desde os primórdios da nossa colonização. O fato é que ela foi alterada ao longo dos anos pela sua natureza pública e forma de realização, na medida em que ocorreram, no Brasil, as conquistas dos direitos sociais.

Com efeito, a CF/88 é um dos principais marcos de valorização e institucionalização da assistência social, de forma que ela integra, no texto constitucional, a tríade da seguridade social, formada pela saúde, previdência e assistência. Contudo, ela ainda enfrenta diversos desafios enquanto política pública. De acordo com Boschetti, sobre a efetivação da assistência social e sua articulação às demais políticas sociais e econômicas:

tendo como perspectiva a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, o horizonte da assistência social não pode levar esta política a esgotar-se em si mesma [...]. Seu horizonte deve ser o da sua inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local quanto nacional. (2000, p. 143)

Numa análise pretérita, o início do século XX foi “marcado por políticas sociais profundamente conservadoras e por um limitado caráter redistributivo, devido à combinação de autoritarismo com a forte segmentação do mercado de trabalho” (BICCA, 2011, p. 24). Além disso, eventuais expansões no sistema de seguro social faziam parte de um jogo político que beneficiava de forma diferenciada grupos de trabalhadores com maior poder de barganha” (FLEURY, 2007, p. 77).



Ademais, a virada do século XIX para o século XX foi marcada pela falta de planejamento governamental e ausência do Estado na área social. As noções mais representativas sobre pobreza compreendiam-na sob duas perspectivas: primeiramente, como um comportamento vicioso, ou seja, um desvio moral no qual o pobre seria o responsável individual pela sua situação – visão que ainda persiste atualmente em setores da sociedade – e o Estado não deveria protegê-lo; depois, a pobreza como ameaça à ordem social, que deveria ser controlada pelo poder público. As principais ações do Estado, neste período, concentravam-se no controle da pobreza por meio de ações higienistas e moralizadoras da pobreza e da miséria (PEREIRA, 2009).

Como parte da luta pelo fim da ditadura militar, foi nos anos 1970 que se estabeleceu o processo de reativação do movimento sindical e a ação dos movimentos sociais que dinamizavam a mobilização da população pela conquista e ampliação de direitos civis, políticos, sociais e trabalhistas (DURIGUETTO, 2008), representando importante marco no processo de institucionalização da assistência social. Foi nesse momento que grupos populares dos mais diversos irrompiam a cena pública reivindicando o direito a ter direitos. Os grupos sociais, mesmo os de pequenas dimensões, convergiam, fazendo emergir um sujeito coletivo com visibilidade pública (SADER, 1988).

Apesar de plurais, os grupos e associações que emergiram no cenário político dos anos 1970 e 1980 tinham em comum a luta pela derrubada do regime político autoritário e o restabelecimento da democracia, bem como a ampliação de direitos.

A emergência desses novos atores sociais demandava o aprofundamento da democracia e soluções específicas para problemas sociais que assolavam o cenário brasileiro, como a pobreza (Cf. OLIVEIRA, 2015). Na análise de Ângela Neves (2008), o contexto de redemocratização dos anos 1980 engendrou uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação. “A reforma democratizadora do Estado e seus modelos de gestão são fundamentais para entender quais são os instrumentos que estimulam a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas” (NEVES, 2008, p. 11).

Desde a redemocratização, apesar do alcance participativo obtido pela sociedade nas decisões políticas, os problemas sociais que assolavam o cenário brasileiro permanecem, o que impõe a necessidade de reflexão sobre uma alternativa de ação que seja efetiva. Como tem-se demonstrado até aqui, o processo de participação popular, os direitos sociais e a assistência social



estão profundamente relacionados, sendo possível examinar que a resposta ao problema apresentado possa surgir dessa correlação.

A fim de elucidar a possibilidade instrumental da assistência social, expõe-se as bases de sua normatização e organização.

2.1. Principais marcos legais e instituições de assistência social no Brasil

Além das importantes normas incluídas no texto constitucional, a assistência social possui relevantes marcos normativos, dentre os quais se destaca a Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), marco normativo da consolidação da assistência como direito, definindo, por exemplo, seus objetivos, entre os quais se destacam que são a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, e a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direito no conjunto das provisões socioassistenciais (LOAS, art. 2º, incisos I e III).

A importância de visualizar a assistência social como política pública e como direito representa uma mudança de paradigma, uma inovação conceitual no sentido de estabelecê-la como direito. Boschetti (2000) refere que o reconhecimento da assistência social como direito social pela CF/88 significou o “fim da travessia no deserto”. Com essa expressão a autora denota a superação de sua compreensão como dever moral de ajuda, passando a constituir-se como política pública. Trata-se de uma travessia do dever moral para o dever legal, do campo do favor para o campo do direito. Logo, a defesa da assistência social não está calcada em uma culpa moral por problemas de desigualdade social, trata-se, na verdade, da defesa de uma política regulamentada e de um direito, acessível a todos que necessitem.

Ainda nessa travessia, posteriormente à publicação da LOAS, a assistência social teve outro importante marco normativo, que foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída pela Resolução 145, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 15 de outubro de 2004. Nela, são definidos seus princípios, diretrizes e objetivos, além de definições conceituais importantes sobre a assistência social como política pública. É neste documento também que está a base organizacional do Sistema Único de Assistência Social, constituído, entre outros, pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).



Além das normas regulamentares, as leis que instituem, organizam e fortalecem direitos sociais também são expressão da trajetória de reconhecimento da assistência social como política pública e como direito, na medida em que cuidam de tutelar grupos socialmente vulneráveis. Como exemplos, podem ser citados o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990), o Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 01 de outubro de 2003) e a Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006). Essas searas, inclusive, possuem forte atuação da assistência social, seja por meio de assistentes sociais que prestam auxílio a Varas Judiciais especializadas ou pela formulação de políticas públicas.

A despeito desse trajeto já percorrido, ainda há muito a ser conquistado no sentido de garantir a efetividade dos direitos sociais, principalmente aqueles relacionados à política de assistência social, sendo que a reflexão aqui proposta sobre esse entrave é o fortalecimento desta, o que vai muito além de sua inserção no texto constitucional ou de sua normatização.

De todo modo, o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania provoca algumas transformações no trato desta temática. Primeiramente, fica assegurada a primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento e execução. Ao tratar sobre a característica do dever legal da assistência, Boschetti afirma que esta política

difere sobremaneira das práticas assistenciais orientadas pelo dever moral, pois estas não incorporam a noção (de) e bem garantem (o) direito, não sendo, portanto, passíveis de serem reclamadas judicialmente ou submeterem-se ao princípio da obrigatoriedade. (2000, p. 40)

Em segundo lugar, trata-se de um direito não contributivo, que é regido pelo princípio do atendimento das necessidades sociais. Essa questão é explícita na LOAS, que em seu Art. 4º afirma: “A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”. Nessa direção, a assistência social não pode ser submetida à lógica do mercado, o que implica na não vinculação do usuário da política a contribuição prévia, como na lógica da previdência social. Desvincular a prestação de serviços e benefícios a contribuição prévia não encontra precedentes na legislação social do Brasil, tornando-se esse aspecto uma relevante inovação trazida pela CF/88. Com isso, em sentido amplo, a sociedade pode lançar mão da juridificação [amparo pelo sistema jurídico] do direito à assistência social pactuado na Constituição Federal (COUTO, 2010, p. 183).

Compreende-se, portanto, que a garantia da assistência social como direito na CF/88, bem como na legislação infraconstitucional, demonstra a concepção de supremacia da



responsabilidade do Estado no enfrentamento às vulnerabilidades e riscos sociais, devendo criar um sistema institucional que caminhe ao encontro dessas demandas. Afinal, como afirma Bicca, a assistência social é “uma ferramenta importante no amparo aos necessitados, devendo ser um primeiro passo a alavancar o indivíduo para uma vida independente, permitindo seja ele alcançado por outras políticas públicas” (2011, p. 47).

Outrossim, a política de assistência social é gerida por meio de serviços, programas e projetos, divididos em proteção social básica e proteção social especial, sendo que, conforme a PNAS (2004), a proteção social básica se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos, prevendo o desenvolvimento de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Um exemplo de proteção social básica são os benefícios assistenciais de prestação continuada ou eventuais.

Noutra vertente, existe a população que não sofre apenas uma situação de vulnerabilidade. Numa dimensão mais complexa, essas pessoas enfrentam situações de risco, decorrentes da exclusão social, sendo este “um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço” (Idem, p. 36).

Dessa forma, é possível observar que, atualmente, o Brasil possui uma política nacional de assistência social institucionalmente estruturada, apesar do desafio de destinação orçamentária ainda presente (SALVADOR, 2012), com o objetivo de atender a demanda de proteção social, contra a violação dos direitos sociais, principalmente das pessoas com menor faixa de renda. Observa-se também, contudo, que mesmo com todo o avanço do arcabouço legislativo e institucional da assistência social, a redução dos índices de desigualdade no país ainda é um desafio. Esse problema está intimamente relacionado à questão da concretização dos direitos sociais, pois a desigualdade social se expressa em muito na privação ao acesso a direitos sociais como alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, saúde e educação de qualidade.

A análise feita por Salvador (2012) sobre a profundidade do problema relacionado à execução das políticas sociais por questões estruturais no orçamento público é bastante relevante nesse contexto. Segundo o autor, “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (SALVADOR, 2012, p. 10).



Entretanto, o foco deste trabalho é analisar o potencial da política de assistência social na garantia de necessidades básicas a despeito dos problemas orçamentários, demonstrando haver possibilidade viável de contorno dos problemas relacionados ao conflito entre capital e trabalho que muitas vezes limita o acesso a direitos sociais por grande parcela da população, questão esta também abordada por Salvador (2012) em profundidade.

3. FORTALECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

O modelo institucional adotado pelo Brasil a partir da Constituição de 1988, segundo o qual mudanças foram implementadas na seguridade social para tornar a proteção social mais abrangente – além do vínculo empregatício -, demonstra expressamente (art. 6º da Constituição) o caráter abrangente e o desejo vinculativo de que o Estado brasileiro observasse alguns valores no tocante à existência de políticas sociais capazes de promover alterações na estrutura social (PEREIRA, S. 2014).

Contudo, as mudanças normativas e institucionais não se mostraram suficientes para alterar o contexto de desigualdade social observado na sociedade brasileira, cabendo ainda reflexões que apontem na direção da concretização dos direitos sociais.

Para reforçar a relevância do fortalecimento da assistência social nesse contexto e na esteira de demonstrar a relação entre essa política social e a efetividade dos direitos sociais, os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD) – Indicadores Sociais, de 2011 (disponibilizada em novembro de 2013), realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), são bastante elucidativos. Naquele ano, o DF tinha 18,3% de domicílios com famílias de baixa renda (renda *per capita* de até meio salário mínimo), sendo que na Região Administrativa XXV (SCIA/Estrutural) esse índice era de 50,4%, ao passo que na Região Administrativa XVI (Lago Sul) não havia moradores de baixa renda. Esses dados evidenciam a intensa desigualdade social presente no Distrito Federal, uma realidade também do Brasil, o que não somente justifica como impõe a necessidade de reflexões sobre políticas sociais que sejam capazes de reduzir a desigualdade, garantir direitos e conferir cidadania.

No âmbito do governo federal, tem-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que integra a política de assistência social. Como benefício constitucionalmente previsto, é voltado aos idosos e aos deficientes, pessoas que não possuem condições de trabalhar. Ademais,



O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, [...] [e] é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social. (PNAS, 2004, p. 32)

A despeito da desigualdade social ainda acentuada no Brasil, é possível observar que os programas assistenciais desenvolvem importante papel na redução da desigualdade e na efetivação de direitos, seja diretamente, como é o caso das condicionalidades no Programa Bolsa Família, seja indiretamente pela garantia de renda mínima conferida pelo BPC.

Por exemplo, no Distrito Federal, de acordo com o Diagnóstico do Desenvolvimento Social do Distrito Federal de 2012,

A quantidade de idosos e de deficientes inseridos no BPC aumentou continuamente entre os anos de 2007 e 2011. Nesse período, o número de idosos beneficiários passou de 14.983 para 21.257, enquanto o número de deficientes passou de 16.126 para 23.019. Esses dados sugerem que o BPC está cada vez mais alcançando o público ao qual é destinado, seja ele de idosos ou de deficientes. (CODEPLAN, 2012, p. 17)

Ao mesmo tempo, “É possível observar que, entre 2007 e 2010, o percentual de famílias extremamente pobres diminuiu, passando de 2,71% em 2007 para 1,60% em 2010. [...] Quanto ao percentual de famílias pobres, foi possível verificar também sua diminuição, passando de 6,06% para 3,56% em 2009” (CODEPLAN, 2012, p. 18). Esses dados demonstram uma clara relação entre a execução de políticas de assistência, mormente de transferência de renda, e a mobilidade social com o combate a pobreza, o que se mostra como primeiro passo para o acesso aos demais direitos sociais.

Portanto, o impacto da política pública de assistência social na realidade dos necessitados é diretamente proporcional ao crescimento de sua implementação. É através da assistência social que o Estado Social cumpre seu dever de garantir condições mínimas de uma existência humana digna. Robert Alexy, citando o Tribunal Constitucional Federal alemão, numa decisão de 1975, diz:

claro que a assistência aos necessitados é um dos deveres inquestionáveis do Estado Social. Isso necessariamente inclui o auxílio social aos cidadãos que, em virtude de fragilidades físicas ou psíquicas, enfrentam obstáculos para o seu desenvolvimento pessoal e social, e não estão em condições de se sustentar sozinhos. A comunidade



estatal tem que lhes garantir no mínimo as condições básicas para uma existência humana digna. (2008, p. 436)

Não se pode olvidar que a assistência social não se resume a políticas de transferência de renda, embora elas sejam um exemplo de política social. A política social é mais ampla e visa a proteção social, que é uma forma de enfrentar o desrespeito aos direitos sociais perpetrados pela desigualdade social que caracteriza o modo de produção capitalista. A bem da verdade, conceder protagonismo somente aos programas de transferência de renda, em detrimento dos serviços sociais básicos tem como consequência o enfraquecimento do Estado, “ao precarizar suas políticas e reduzi-las a ações emergenciais” (PEREIRA, 2010, p. 221), além de estigmatizar “seu público-alvo por torna-lo merecedor com base no critério da miséria e por fazer jus a um benefício na contramão do direito” (PEREIRA, 2010, p. 221).

O fortalecimento da política social deve ser acompanhado do aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos decisórios para que se ultrapasse os estágios do respeito e da proteção aos direitos e se torne factível a efetiva garantia e uma verdadeira promoção dos direitos sociais, contexto esse que promove emancipação de indivíduos e coletividades como parte de seu empoderamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos fundamentais possuem um profundo aspecto histórico em seu processo formativo. Como resultado de lutas e conquistas, eles estão, segundo Norberto Bobbio (2004), sempre em movimento. Como parte do movimento, os direitos sociais representam a pressão por avanços na proteção contra as inseguranças sociais. Diante da insuficiência de se ter liberdade, invoca-se que o Estado promova a igualdade. Ainda segundo Bobbio (Idem), os direitos sociais carecem de efetividade apesar do elevado número de normas voltadas ao tema. A abordagem de Bobbio é precipuamente sobre o contexto internacional dos direitos humanos.

Não obstante, o mesmo se observa no contexto brasileiro. Apesar de avanços relevantes nas garantias normativas de direitos sociais, inclusive com direitos e garantias constitucionais nesse sentido, a pesquisa apresentada mostrou que esse reconhecimento legislativo não foi capaz de reduzir efetivamente as desigualdades sociais. Como resultado dessa tensão, tornou-se comum a demanda pela efetividade de direitos legalmente previstos por meio do acionamento do Poder Judiciário, o que se convencionou chamar de judicialização da



política.

Diante desse cenário, buscou-se refletir sobre um caminho que não a judicialização da política, por meio da execução de políticas sociais, especialmente da política de assistência social, precisamente porque ela é em si um direito social e, nesse sentido, tem seu processo de institucionalização no Brasil fortemente vinculado ao processo de construção dos direitos sociais. Com isso, conclui-se que a assistência social contribui para o deslinde da tensão entre o reconhecimento e a efetividade dos direitos sociais, pois a política de assistência social é composta por instrumentos legais e institucionais adequados ao amparo daqueles que se mostram mais necessitados, garantindo-lhes o acesso a necessidades básicas e a direitos.

Evidente que o desafio permanente é o poder público conferir à política de assistência social os destaques político e orçamentário necessários ao seu fortalecimento. Entretanto, este trabalho apresentou a relação entre a assistência social e os direitos sociais, por meio de revisão histórico-doutrinária e por meio de dados que mostram a relação entre a execução da política de assistência e a redução da desigualdade, demonstrando ser esse um caminho necessário na concretização de direitos, especialmente dos direitos sociais.

Portanto, a assistência social tem o papel de empoderar os sujeitos através de uma emancipação política que, por meio de um conjunto de benefícios, programas, serviços e projetos, materializa o acesso a necessidades básicas necessárias à existência digna, de modo que esse seja o primeiro passo rumo ao real acesso aos direitos fundamentais inerentes às coletividades, sobretudo aos direitos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de Trabalho em Direitos Econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. In **Revista Internacional de Direitos Humanos**, Ano 2, Número 2, 2005.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BICCA, Carolina Scherer. **O “Ativismo Judicial” no Controle das Políticas Públicas: O caso da Assistência Social no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Constituição e Sociedade) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.



BOSCHETTI, Ivanete. **As Políticas de Seguridade Social: Assistência Social**. In: ABEPSS/CFESS/CEAD-UnB. (Org.). Política Social. 1 ed. Brasília: ABEPSS/CFESS/UnB-CEAD, 2000, v. 3, p. 138-152.

_____. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003. v. 1.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. Lei Orgânica de Assistência Social. **Lei 8.742**, de 07 de dezembro 1993.

_____. Política Nacional de Assistência Social. **Resolução 145**, de 15 de outubro de 2004. Brasília- DF, p. 31-36.

CODEPLAN. **Diagnóstico do Desenvolvimento Social do Distrito Federal**. Brasília, 2012.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Política de Assistência Social: Origens, Situação Atual e Perspectivas**. Disponível em:

<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/18ce4951-6473-432a-8c60-6d07ca192204/Default.aspx>. Acessado em 20 de junho de 2011.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. v. 1.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: Um debate necessário**. In: Libertas, Juiz de Fora, v. 8, n.2, p. 83-94, jul-dez, 2008.

FLEURY, Sonia. Por uma sociedade sem excluídos(as). **Observatório da Cidadania**, s.l. p. 76-80, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura Política e Democracia Participativa**. Ed. Gramma, 2008.

OLIVEIRA, Priscila N. **Democracia e Participação: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Política Social – Universidade de Brasília, 2015).

PEREIRA, Camila Potyara. **Rua sem saída: um estudo sobre a relação entre o Estado e a população de rua de Brasília**. Brasília: Ícone, 2009.

_____. As contradições da política de assistência social neoliberal. In **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.



PEREIRA, Saylor Alves. **Direitos e políticas sociais no Brasil Contemporâneo: no trade off entre exigibilidade e efetividade?**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2014, João Pessoa. XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2014

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 5 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *In Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. de 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

XIMENES, Julia Maurmann. A Justiça Constitucional – algumas ponderações jurídicas e políticas. *In Revista de Direito Público*, nº 23, 2008.

_____. (org.). **Judicialização da Política e Democracia**. Brasília: IDP, 2014.

_____. Direitos sociais e campo jurídico – sujeitos de “direitos” e não de “necessidades”. *In Judicialização dos Direitos Sociais e seu impacto na Democracia*. Brasília: IDP, 2014.