

Garantia de Direitos no fortalecimento do SUAS: Contributos para a 11ª Conferência Municipal da Assistência Social (2017)

Hélio Abreu Filho, Advogado e Administrador.

Revisão: Teresa Jorge Cherem

RESUMO:

Este texto tem como objetivo proporcionar algumas reflexões sobre conferências e os elementos que as envolvem, adentrando ainda em uma rápida visualização dos conteúdos do Plano Decenal 2005/2015 e nos enunciados do Plano Decenal 2016/2026. Na sequência, apresentamos, brevemente, elementos para fundamentar a Assistência Social como política de garantia dos direitos, bem como a caracterização da eficácia dos direitos socioassistenciais. Por fim, destacaremos as noções da 'Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS, no viés jurídico-administrativo, dos mecanismos de exigibilidade dos direitos, exemplificando, ao final, a condição da eficácia jurídica do BPC. Assim, como ficará constatado, a implementação do SUAS, fruto do esforço protagônico de várias instituições e organizações da sociedade civil, está marcada por importantes conquistas, a despeito de algumas notadas fragilidades

INTRODUÇÃO

1. O que é conferência – 2. O que são indicadores – 3. Quais indicadores da assistência social e da sua ação programática nas demais políticas públicas – 4. Plano Decenal: 2005/2015, 2016/2026 e a Conferência 2017: O que é / o que propõe / O que deve ser conferido

1. O que é Conferência?

É conferir, confrontar, verificar temas ou situações, expor avaliações, sobre o presente, o passado, ou futuro, com o intuito de evidenciar conclusões, as quais possam orientar ou reorientar as ações em execução¹. Ou, como consta no MDS²: *'São espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletivas em torno de propostas e estratégias de organização. Sua principal característica é a de reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas nos próximos anos.'*

No site de Joinville está: *"Conferências de Assistência Social são eventos que têm o objetivo de avaliar a Política de Assistência Social e definir diretrizes para o aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)."*

¹ Conceituação composta pelo autor a partir de termos e expressões colhidos no dicionário português e em artigos sobre orientações metodologia científica.

² O QUE SÃO CONFERÊNCIAS: Perguntas e Respostas Brasília, CNAS, 21 de maio de 2013. p. 5.

No nosso caso, a **Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS**.

A responsabilidade pela realização periódica de CONFERÊNCIAS é dos conselhos sociais, em específico aqui, do Conselho Municipal da Assistência Social de Joinville.

Esta 11ª Conferência de Joinville, que tem como tema: “**Garantia dos direitos no fortalecimento do SUAS**” (XI Conferência Nacional), se caracteriza como instrumento para, mediante os indicativos para a política de assistência social, avaliá-la, definir as diretrizes e ações futuras, bem como reafirmados os compromissos e as estratégias de atuação.

E será a partir destes elementos colhidos nas Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, conferir o que se esperava atingir em relação à realidade existente desde a última conferência para, a partir de indicadores de qualidade de vida e da dignidade humana, os conselhos da assistência social orientarem as soluções para as atuais demandas sociais, compondo subsídios para a elaboração dos Planos Plurianuais, em especial o Decenal.

2. E o que são indicadores?

A este parâmetro, que medirá a diferença entre a situação que se espera atingir e a situação atual, denominamos indicador. É ele que dirá se “fizemos o que nos propusemos a fazer tão bem quanto deveríamos”

O indicador social é, pois, uma medida estatística, quantitativa ou qualitativa, usada para informar algum aspecto da realidade social vivenciada pelas pessoas, geralmente abstrata, de uma comunidade ou localidade, de um bairro, um município, um país.

O Indicador pode vir representado por uma medida de:

- ✓ Produto (Estrutura):
Ex. número de Cestas Básicas em estoque ('ponto médio'); número de CRAS e CREAS instalados; existência de cadastro do bolsa-família.
- ✓ Processo:
Ex. programas socioassistenciais em execução; normativas operacionais diversas; protocolos intersetoriais (violência, p. ex.); pacto de aprimoramento de gestão; (...).
- ✓ Resultado:
Ex. Índice de Reinserção Social ou Familiar de adolescentes drogaditos; frequência com que famílias utilizam o programa 'escuta social'; variação na evasão escolar, na empregabilidade, na violência intrafamiliar, na morbimortalidade infantil; (...).

Mas é fundamental que estes indicadores sejam reconhecidos pelas Academias.

E por que?

Porque é a partir da escolha de determinados indicadores e da interpretação do seu resultado, que se poderá responder com EFETIVIDADE o reclamo social, e alterar positivamente a realidade vivenciada.

Atualmente a mensuração dos dados socioeconômicos no Brasil é coordenada pelo IBGE³, que reconhece como indicadores sociais, por exemplo:

- ✓ Expectativa de vida: é a média de anos de vida de uma pessoa em determinado país.
- ✓ Taxa de mortalidade: corresponde ao número de pessoas que morreram durante o ano.
- ✓ Taxa de mortalidade infantil: corresponde ao número de crianças que morrem antes de completar 1 ano.
- ✓ Taxa de analfabetismo: corresponde ao percentual de pessoas que não sabem ler e nem escrever.
- ✓ Renda Nacional Bruta (RNB) per capita: baseada na paridade de poder de compra dos habitantes.
- ✓ Calorias/alimentação: refere-se à alimentação mínima que uma pessoa necessita, cerca de 2.500 calorias, e se essa alimentação é balanceada.
- ✓ Condições médico-sanitárias: Acesso a esgoto, água tratada, pavimentação etc.
- ✓ Qualidade de vida e acesso ao consumo: correspondem ao número de carros, de computadores, televisores, celulares, acesso à internet entre outros.
- ✓ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): conjunto de alguns dos indicadores socioeconômicos.

Cada indicador ou conjunto de indicadores, é utilizado para auxiliar na gestão de uma área específica das políticas públicas.

Agora, todo o esforço em mensurar determinados indicadores sociais tornar-se-á supérfluo, se antes não realizarmos uma *mediação* entre o conceito social desejado (filosofia - ideologia) e o contexto social e econômico a ser implementado e, conseqüentemente, avaliado.

Também devemos atentar para a existência de diversos grupos, com seus interesses predominantes, os quais podem, ainda, mudar seus interesses nas suas diversas interações.

Assim, por exemplo, se quisermos alterar positivamente a preparação de jovens para o trabalho, temos que levar em conta tanto os interesses desses/as jovens e suas

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

famílias, como a possível existência de grupos traficantes locais, além do perfil e o grau de satisfação e motivação dos funcionários que atuam no setor. Portanto, jovens, famílias, traficantes e funcionários, interesses pessoais e/ou políticos partidários por exemplo, influenciam - e muito - aquilo que o poder público, faz, ou é capaz de fazer num determinado contexto.

Dáí porque os indicadores sociais devem ser vistos como instrumentos de contribuição para o planejamento e execução das políticas públicas, subsidiando a gestão democrática neste novo contexto da democracia participativa (CF/88). Cabendo ressaltar que estes podem e devem ser melhorados quanto a seus objetivos e formas de obtenção dos dados.

E Senhores, Senhoras,

Como realizar de forma concreta uma 'gestão democrática', nos moldes da democracia participativa?

A Constituição Federal, em seu artigo 37, respondeu-nos esta questão, apresentando o Contrato de Gestão⁴.

Este contrato não só patrocina a utilização racional e de forma transparente os recursos públicos disponíveis (sejam eles humanos, materiais ou financeiros), como também facilita a execução das atividades de gerenciamento modelo de democracia participativa.

As vantagens do emprego deste contrato são variadas:

- ✓ proteção dos usuários contra as decisões arbitrárias ou repentinas do Estado, priorizando necessidades gerais ligadas à situação orçamentária do próprio Estado;
- ✓ indução à austeridade na gestão dos recursos e no aumento da produtividade;
- ✓ obrigatoriedade na adoção de indicadores de desempenho, quantificáveis e mensuráveis (claros e consistentes), que se constituem nas metas associadas a cada objetivo, nas áreas específicas da Administração (Saúde, Receita, Educação, Assistência Social).

Se incorporarmos este ditame constitucional no âmbito da Assistência Social, estaremos contribuindo para visibilidade desta nossa política pública, que se consolida cada vez mais como espaço privilegiado de articulação com as demais políticas públicas e de construção da cidadania.

Nesta perspectiva, é de se perguntar ...

⁴ Disponível na Internet: <http://www.helioabreu.com.br/modelo-de-gestao-politicas-publicas/>. [Consult. 2017-07-06].

3. Quais os indicadores da assistência social e da sua ação programática nas demais políticas públicas?

No Brasil, foi necessário um longo processo de construção social para que a assistência social pudesse, hoje, ser considerada *dever do estado e direito do cidadão*, conforme estabelece o artigo 203 da Constituição Federal. Esse artigo está regulamentado pela Lei 8.742/93 e complementado pelo SUAS de 2005.

É uma nova concepção da assistência social, superando a tradicional filantropia, que atravessou os séculos, no Brasil, em sua prática assistencialista, considerada por muitos como paternalista e ingênua.

Ao mesmo tempo, as reflexões que se processam no âmbito da religiosidade, fazem com que o entendimento da caridade supere a concepção reducionista e tradicional de esmola (ajuda material) para se definir como “*ir ao encontro do próximo*”. A caridade que ressurgiu no século XXI, não está no que se dá – bem material -, mas na relação que se estabelece com o outro, uma boa lembrança da Parábola do Bom Samaritano.

E a partir desses vieses, então, como identificar indicadores para a política de assistência social?

A resposta se obtém com o aprofundamento do estudo dos novos paradigmas da assistência social, do protagonismo social, e dos marcos regulatórios.

E dentre os paradigmas destacamos:

- ✓ a ‘caridade que dá lugar ao direito’;
- ✓ o ‘Estado como viabilizador do acesso aos benefícios’;
- ✓ os ‘agentes públicos como responsáveis por soluções de demandas sociais’;
- ✓ o ‘cidadão sujeito de direitos’;
- ✓ a ‘ética da educação popular’;
- ✓ a ‘inclusão como política de Estado’.

De se lembrar apenas que se trata de uma caracterização didática, para fornecer uma bússola para estudo do altamente complexo campo social. Vai levar alguns anos para que a nossa Assistência Social disponha de indicadores próprios e válidos para relatar o espectro da realidade social.

Nesse sentido, oportuno considerar o avanço da Política da Assistência Social que se incorpora às políticas de atendimento expressa nos Estatutos, da Criança, do Idoso,

da Pessoa com Deficiência, na direção de uma política de garantia e defesa de direitos (10 direitos socioassistenciais)⁵:

Lembrando os direitos socioassistenciais:

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos.
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva.
3. Direito de equidade social e de manifestação pública.
4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial.
5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados (...).
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social.
7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas.
8. Direito à renda.
9. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva.
10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

E todos estes direitos possuem, como embasamento, a dignidade e a igualdade, conquistas dos movimentos sociais ao longo dos séculos, reconhecidos internacionalmente em documentos, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em Decretos e Tratados internacionais, bem como pela Constituição da República de 1988, que os consagrou como direitos essenciais, para que os cidadãos vivam com dignidade e igualdade de direitos.

E neste processo de escolha e definição de indicadores para mensurar a Política de Assistência Social, há que se considerar que a melhor técnica para identificação dos indicadores é a formulação de perguntas-chave, tais como:

- ✓ Os 10 direitos socioassistenciais estão atingindo e em que grau, os objetivos e metas perseguidos?
- ✓ Quais outros direitos fundamentais são complementares aos direitos socioassistenciais?
- ✓ Há algo que limita o acesso aos direitos socioassistenciais, ou algo que pudesse ser feito diferente para facilitar este acesso?
- ✓ Quais as informações disponibilizadas pelos serviços públicos, para conhecer melhor a situação que se quer avaliar?

Para isso devemos:

- ✓ consultar e dialogar com todos os grupos de interesse;

⁵ Disponível na Internet: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/CNAS-10-direitos-socioassistenciais.pdf>. [Consult. 2017-06.16].

- ✓ identificar as informações já existentes sobre os programas socioassistenciais e ações complementares (demais políticas públicas);
- ✓ conhecer os dados disponíveis e a periodicidade com que são coletados; e, em especial,
- ✓ auscultar as conferências da assistência social.

E o porquê auscultar as Conferências da Assistência Social?

Porque, como mencionado anteriormente, elas se configuram como num espaço privilegiado para fornecimento de propostas e estratégias de organização de programas, projetos e serviços socioassistenciais, já que sua principal característica é reunir governo, sociedade civil organizada e usuários, para debater e decidir as prioridades nas Políticas Públicas, como é o caso, hoje, do Plano Decenal 2016/2026.

Mas, é de se perguntar também:

- Quais são, e como contabilizar os Indicadores das ações programáticas da assistência social inseridos nas demais políticas públicas?

Vejam os Senhores,

A interconexão da ação programática da assistência social com as demais políticas públicas encontra-se em processo de implementação, e, em alguns casos, de consolidação.

E isto se constata numa rápida análise quanto à interação da Assistência Social com a Política de Saúde, a Política Fiscal, a Política da Educação, a do Meio Ambiente, a da Habitação, a do Transporte, ou mesmo a *política de atendimento*, via atuação do Conselho Tutelar.

Vejamos alguns exemplos destas potenciais conectividades:

➤ *Na área da Saúde.*

Depois de 20 anos de debates, o SUS resolve assumir alguns direitos que vinham sendo financiados pela Assistência Social, quais sejam, o Abrigamento em comunidades terapêuticas, e a responsabilidade pela distribuição de fraldas geriátricas, agora estendidas a pessoas com deficiência. Isto já foi apreciado em conferências.

No caso das fraldas geriátricas, o Poder Judiciário já vinha sinalizado desde 2000, e o STF desde 2007⁶, com a inconstitucional postura do SUS. O STF decidiu que “o

⁶ Agravo de Instrumento 588169, decidido no dia 26/04/2007.

direito à vida compreende o direito à saúde, para que seja possível dar concretude ao viver digno.”

Este Acórdão acrescenta que a *“impossibilidade de ter acesso a medicamentos necessários à sobrevivência digna agrava aquele direito. Bem assim, como aqui se põe, o acesso a materiais que podem ser a eles equiparados, para a boa qualidade física de asseio e saúde assegurando à pessoa condições de dignidade.”* E acrescenta: *“O maior de todos os direitos dos usuários do Sistema Único de Saúde é, sem dúvida, receber um tratamento digno. A postura institucional do Ministério da Saúde e da Presidência da República, todavia, direciona-se em sentido oposto ao da preservação e prestígio do reconhecimento da dignidade da pessoa humana.”*

E poderíamos trazer as discussão o Abrigamento de pessoas com problemas de saúde mental, que ainda hoje se vê *“resolvido”* mediante internação junto aos Asilos (ILPIs)⁷, porquanto os Sanatórios Psiquiátricos encontram-se fechados.

- Na área Fiscal (potencial conectividade)

Muitos objetivos das políticas de assistência social podem cruzar com objetivos das políticas fiscais, como é o caso do estabelecimento de medidas:

- ✓ de isenção de tributos;
- ✓ de transferência de renda para a educação, habitação e formação de pequenos negócios;
- ✓ a vinculação de deduções de pagamento de tarifas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida e de cidadania dos segmentos vulneráveis e em situação de exclusão social.

É de se perguntar então:

- por que o Fisco não estabelece metas coordenadas entre estas duas políticas, ao invés de desconsiderar o papel vital da política de assistência social, arriscando-se ele, a produzir sofrível eficiência das medidas tomadas?

Ou ainda,

- por que o Estado de Santa Catarina não regulamenta o artigo 189 § 2º, da Constituição Estadual, que prevê a facilitação de procedimentos fiscais, para contribuir com associativismo de trabalho das pessoas idosas que visem ao aproveitamento de suas habilidades profissionais e complementação da renda para sua sobrevivência?

- Na área da Educação.

Vejam o caso das creches e pré-escolas. Elas sempre atuaram no âmbito da Assistência Social e agora assumem o caráter educativo, mas continuam mantendo suas especificidades, mediante as características sociais e econômicas da população por elas atendidas e aos bairros onde estão localizadas.

⁷ Instituições de Longa Permanência – ILPIs.

➤ Na área do Conselho Tutelar e sua interface com a Assistência Social

Na atuação do Conselho Tutelar prevista no ECA, fica muito clara a interface que a assistência social constrói com as linhas de ação da política de atendimento.

É o que expressa, por exemplo, o Relatório Sinais Vitais (Florianópolis/2010), que aborda ocorrências registradas no CT/Florianópolis, relacionadas à negligência e aos conflitos familiares. Na maior parte das vezes, estas ocorrências dizem respeito à situação de pobreza e/ou ao uso de drogas por membros da família.

Desta forma, percebe-se que o Conselho Tutelar e a assistência social são atores que atuam de forma intersetorial e intercomplementar (convergente).

O Conselho Tutelar luta pela garantia dos direitos e a Assistência Social presta os serviços socioassistenciais garantindo a efetividade no atendimento a esses direitos.

Partindo-se do pressuposto de que a Proteção Social é dividida em três diferentes níveis de complexidade, é possível identificar, com clareza, a correlação existente entre ela e o Conselho Tutelar.

Figura 1: Escala de Risco e Vulnerabilidade Social



Fonte: MDS/Brasília: Juliana Fernandes. Assessora SNAS. Palestra: Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)

4. Plano Decenal 2005/2015 e 2016/2026 e a Conferência de 2017.

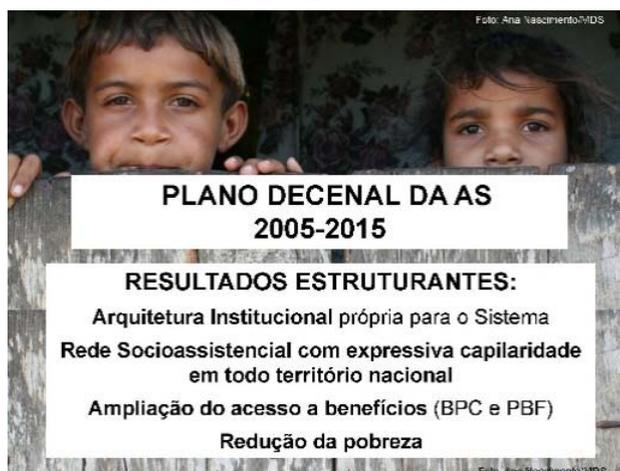
4.1. Período: 2005 a 2015 – Avaliação do Plano Decenal

Oportuno revisar os eixos e indicativos apreciados na Conferência de 2015, que avaliou⁸ o Plano Decenal 2005/2015.

Os eixos estruturantes foram os seguintes:

- a) Arquitetura Institucional própria do Sistema [Indicadores de processo]
- b) Rede Socioassistencial: Capilaridade [Indicadores de estrutura]
- c) Benefícios (BPC e PBF): ampliação do acesso [Indicadores de resultado]
- d) Redução da Pobreza. [Indicador de resultado]

Figura 2: Plano Decenal 2005/2015 – Resultados estruturantes



Fonte: MDS/Brasília. Ieda Castro. SNAS. Palestra: Concepção e avaliação do Plano Decenal (2005/2015) e Processo de Construção do Plano Decenal (2016/2026)

Vejamos os resultados avaliativos do primeiro eixo.

(a) Arquitetura Institucional: Resultados estruturantes

De 2003 a 2009, houveram avanços importantes para a estruturação da arquitetura e a institucionalização do Sistema, destacando-se:

- ✓ a evolução dos recursos do governo federal e a implementação do cofinanciamento federal com repasses fundo a fundo, de forma regular e automática;
- ✓ a adesão de 99,4% dos municípios brasileiros e dos 26 estados e o Distrito Federal ao SUAS;
- ✓ a realização de quatro processos de conferências nacionais, que culminaram na elaboração do Projeto de Lei nº 3077/2008 (PL SUAS), aprovado e sancionado por meio da Lei nº 12.435/2011;

⁸ In: "CONCEPÇÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO DECENAL (2005/2015) E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO DECENAL (2016/2026)". Secretária Nacional de Assistência Social, Sra. Ieda Castro. Conferência Nacional de Assistência Social, 2015. - II PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2016/2026): "Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as". Anexo à RESOLUÇÃO CNAS Nº 7, DE 18 DE MAIO DE 2016. 'Resultados da primeira década do SUAS'.

- ✓ a celebração dos Pactos de Aprimoramento da Gestão dos estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
[Penso que deva guardar similitude aos termos do ‘Contrato de Gestão’ previsto na CF/88, artigo 37]
- ✓ a criação e institucionalização do Censo SUAS, uma ferramenta eletrônica de monitoramento e avaliação da gestão, unidades e serviços socioassistenciais;
- ✓ a implantação da Rede SUAS e de seus sistemas; e a definição de normativos estratégicos de regulação do SUAS, com destaque para a PNAS, a NOB/SUAS, a NOB/SUAS-RH e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.
- ✓ a aprovação e sanção da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que versa sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social;

Neste conjunto, oportuno enfatizar o resultado obtidos pelos eixos: - Financiamento; e, - Recursos Humanos.

Financiamento:

A implementação da rede socioassistencial foi obtida graças à significativa ampliação dos recursos do cofinanciamento federal, que saiu de 11,1 bilhões em 2003 para 73,2 bilhões em 2015.

Recursos Humanos:

O SUAS, segundo informa o PORTAL BRASIL, conta com mais de 600 mil profissionais⁹ para garantir o direito socioassistencial.

O contingente de trabalhadores, inseridos na gestão pública atingiu mais de 272 mil, no que deve ser acrescido mais de 330 mil profissionais, inseridos nas Entidades e Organizações de Assistência Social.

Mas, eu penso que os Balanços Sociais ainda não desvendam a verdade da contrapartida da ONGs, infelizmente, porquanto há que se somar, na contabilidade, a hora/voluntário. Um bom desafio para os Conselhos Sociais. Vocês não pensam assim?

Adiciono a estas informações, o resultado da consultoria empreendida pela DOM Strategy Partner¹⁰, com foco em estratégia corporativa. Ela mostra que nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, a cada R\$ 1,00 obtido por isenções fiscais,

⁹ In: “Sistema Único de Assistência Social reforçou profissionalização no setor”. PORTAL BRASIL. Disponível na Internet: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/05/implantacao-do-suas-reforçou-profissionalizacao-na-assistencia-social>. [Consult. 16.06.2017].

¹⁰ Disponível na Internet: <http://www.somed.com.br/conteudo/index.asp?i=terceiro>. [Consult. 2017-06-01].

cada instituição filantrópica retorna com R\$ 5,92 em benefícios para a sociedade. Na *Assistência Social*, a cada R\$ 100,00, o retorno à sociedade é de R\$ 573,00.

Vejamos os resultados avaliativos do segundo eixo.

(b) Rede Socioassistencial/Capilaridades: Resultados Estruturantes

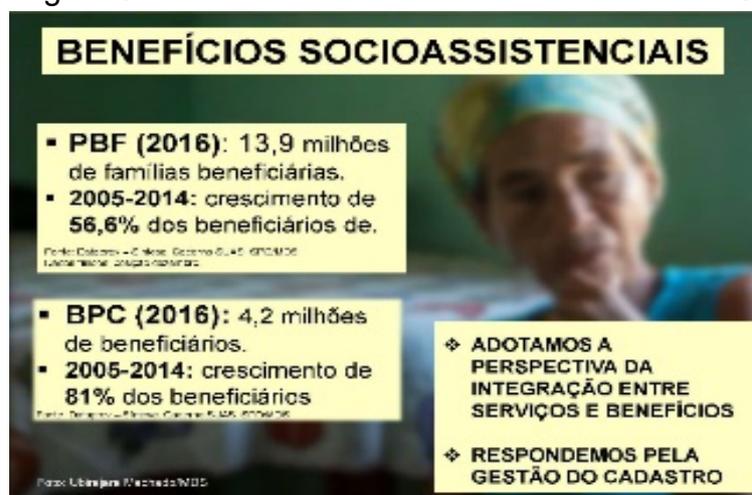
O MDS expõe no PORTAL FEDERATIVO¹¹ que em 2015 mais de 10 mil Centros de Referência, básicos e especializados, já estavam implantados no Brasil, considerando CRAS, CREAS e Centro Pop. Além das unidades públicas estatais, 18,5 mil entidades e organizações de assistência social encontram-se inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Vejamos, ainda, os resultados avaliativos do terceiro eixo:

(c) Benefícios Socioassistenciais: Resultados estruturantes

Na exposição de Ieda Castro, os “Benefícios Socioassistenciais”, alcançaram significativo índice. Vejamos:

Figura 3: Benefícios Socioassistenciais: PBF e BPC



Fonte: MDS/Brasília. Ieda Castro. SNAS. Palestra: Concepção e avaliação do Plano Decenal (2005/2015) e Processo de Construção do Plano Decenal (2016/2026)

O Benefício de Prestação Continuada – BPC.

O BPC é um benefício pessoal, não vitalício, não contributivo e intransferível, que assegura o mínimo social e proteção social à população idosa e às pessoas com deficiência, em situação de pobreza.

¹¹ In: ‘MDS implanta sistema para registro mensal de atendimentos de assistência social’. Disponível na Internet: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/mds-implanta-sistema-para-registro-mensal-de-atendimentos-de-assistencia-social>. [Consult. 2017-06-16].

Ele consiste no pagamento de uma renda básica mensal no valor de um salário-mínimo às pessoas com 65 anos ou mais de idade e às pessoas com deficiência, de qualquer idade, incapacitantes para a vida independente e para o trabalho, onde, em ambos os casos, a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a ¼ do salário-mínimo vigente.

Atualmente, 4,3 milhões de pessoas recebem o BPC, sendo 45% de pessoas idosas; e 55% de pessoas com deficiência, nesta inclusa crianças e adolescentes – cerca de 500 mil.

O BPC para crianças e adolescentes com deficiência é fundamental, pois a necessidade de cuidados em tempo integral imobiliza a força de trabalho do membro adulto que, em sua maioria, são mulheres.

O BPC para idosos alcança 27,1% com idade entre 65 e 69 anos; 30,9%, com 70 a 74 anos; 22,8%, entre 75 a 79 anos; e 19,3%, com 80 anos ou mais.

O Programa BPC na Escola tem mudado a realidade de milhares de pessoas nos últimos 8 anos, alavancando o patamar de inclusão e permanência na escola das crianças, adolescentes e jovens com deficiência beneficiários.

Já o Programa BPC Trabalho tem construído a oferta de apoios para assegurar a jovens e adultos com deficiência o direito à socialização, qualificação profissional e a oportunidades de participação no mundo do trabalho.

A despeito de todas as conquistas na busca de equidade e justiça social no espectro dos direitos humanos, o atual governo vem apresentando propostas de alterações constitucionais que rompem com o compromisso de solidariedade inscrito na Carta Magna – um projeto de sociedade que se coaduna com os direitos de terceira geração.

Estes projetos do governo retiram direitos e dificultam o acesso ao benefício, alegando *escassez de recursos* para garantir a proteção social.

É o caso da PEC¹² nº 287/2016 (PEC 287):

- ✓ prevê a ampliação da faixa etária de 65 para 70 anos;
- ✓ a desvinculação do salário-mínimo; e,
- ✓ o estabelecimento de um “grau de deficiência” para definir o acesso e também o valor do benefício.

E sobre a escassez e o BPC os movimentos sociais têm manifestado que:

¹² Proposta de Emenda à Constituição.

- ✓ a alegada “*escassez de recursos*” na realidade decorre dos grandes gargalos da seguridade, cujas receitas encontram-se comprometidas pelas chamadas renúncias fiscais, ou seja, as isenções de contribuição com a previdência.
- ✓ é preciso manter o BPC vinculado ao salário-mínimo sob pena de drásticas consequências para pessoas que não têm outra fonte de renda nem condições de prover o próprio sustento.
- ✓ o BPC foi conquista do movimento de luta das pessoas com deficiência e das assinaturas da sociedade durante a elaboração da Constituição de 1988. Esta conquista não pode ser retirada.

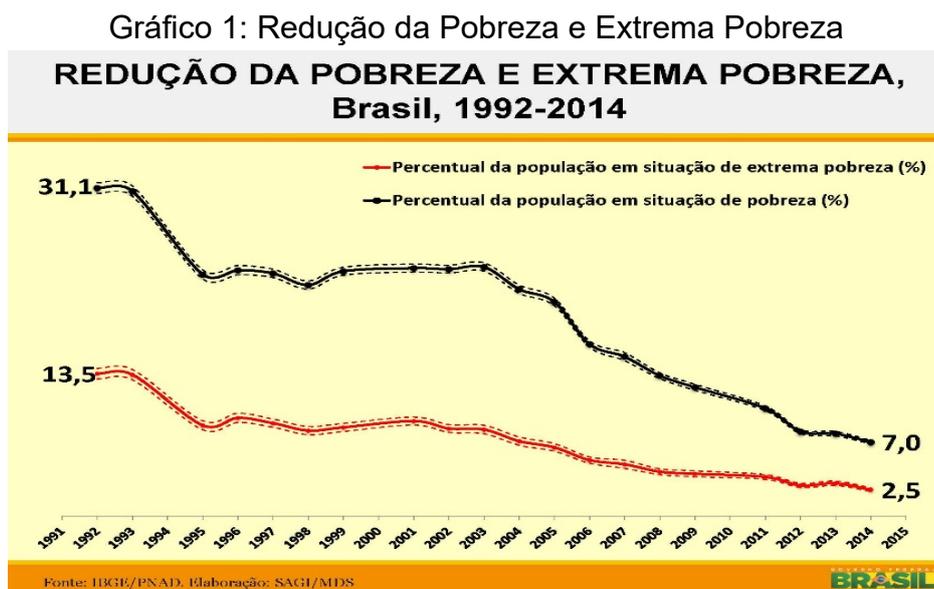
E sem entrar na defesa ou no contraponto, o que se percebe é que esta atitude governamental está a compor *um novo parâmetro* para o *conceito* do que seja a ‘*condição de miserabilidade*’ dos usuários do SUAS.

E, no caso presente, consideramos oportuno alertar para que os gestores públicos tomem estratégicas providências, visando dimensionar o impacto da exclusão do BPC, sobre os serviços alternativos de proteção social especial, posto que os usuários certamente demandarão por ações compensatórias.

E, os resultados avaliativos do quarto eixo, são os que seguem.

(d) Redução da Pobreza:

Foi diagnosticado como representativa, na Conferência de 2015, a redução da pobreza e da extrema pobreza.



Fonte: MDS/Brasília. Ieda Castro. SNAS. Palestra: Concepção e avaliação do Plano Decenal (2005/2015) e Processo de Construção do Plano Decenal (2016/2026)

É oportuno referenciar que o serviço de equipes volantes estimuladas pelo MDS possibilitaram a busca ativa e a inserção no Cadastro Único de 1,5 milhão de famílias em situação de extrema pobreza¹³.

Isto significou, além da garantia da segurança de renda, a viabilização do acesso a serviços e direitos a populações vulneráveis que vivem em locais isolados³ e estavam, até então, invisíveis para o Estado.

Algumas OUTRAS CONQUISTAS foram substantivas para a consolidação da política de assistência social neste período 2005/2015, e delas cabe destacar:

1. Medida Socioeducativa.

Em 2014, mais de 3 mil municípios já contavam com a oferta de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

2. Trabalho Infantil.

Na década de 90, o trabalho infantil no Brasil envolvia meninos menores de 13 anos, extremamente pobres, na área rural, em atividades insalubres, como carvoaria ou corte de cana, e fora da escola.

Em 2014 o perfil é de adolescentes maiores de 14 anos, no meio urbano, que trabalham no comércio, em negócios familiares, e a maioria estava na escola.

3. Serviço de Acolhimento.

Em 2014, os serviços de acolhimento já estavam presentes em 89% dos municípios com mais de 50 mil habitantes (150 mil vagas).

E o CNAS, a título de apresentar a capacidade resolutiva das conferências, fez constar que *“em média, 95% das deliberações das conferências nacionais de 2005 a 2013 foram realizadas ou estão em andamento”*.

4.2. Período 2016/2026: Plano Decenal e a Conferência 2016

Este Plano Decenal é visto pelos gestores e operadores do SUAS como um importante instrumento de planejamento estabelecido pela NOB/SUAS/2012¹⁴, que subsidiará a construção do Pacto de Aprimoramento do SUAS e dos planos de assistência social, com prazos a serem pactuados na CIT¹⁵ e deliberados no CNAS.

¹³ Considerando período de junho de 2011 a novembro de 2015. Fonte: SESEP/MDS.

¹⁴ Norma Operacional Básica.

¹⁵ Comissão Intergestores Tripartite.

Nesse olhar sobre o futuro, a Sra. Ieda Castro (Secretária Nacional de Assistência Social), na Conferência/2015, deixou bastante claro a necessidade de que os avanços do SUAS venham:

- ✓ Assegurar conquistas no enfrentamento à pobreza e desigualdades e na estruturação da política;
- ✓ Reafirmar princípios DEMOCRÁTICOS E REPUBLICANOS e o DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL; e,
- ✓ Enfrentar o conservadorismo¹⁶.

E quanto ao estágio atual das conquistas, ela pontuou em sua fala algumas temáticas que já encontram-se em fase de avaliação e implantação, quais sejam:

- ✓ *A convergência entre necessidades sociais e especificidades de públicos e territórios e ofertas do SUAS: capacidade de diagnóstico e de modelagem de ofertas.*
- ✓ *Os desenhos de intersetorialidade como estratégia para potencializar o enfrentamento de questões complexas. (Visão orgânica e sistêmica)*
- ✓ *O atendimento com qualidade.*
- ✓ *O Pacto federativo.*

A partir destes conteúdos, a Secretária Nacional da Assistência Social propõe como estrutura de debate para o Plano 2016/2026, alguns eixos temáticos e questões transversais, quais sejam:

Figura 4: Plano Decenal (2016/2026) – Estrutura do Debate



Fonte: MDS/Brasília. Ieda Castro. SNAS. Palestra: Concepção e avaliação do Plano Decenal (2005/2015) e Processo de Construção do Plano Decenal (2016/2026)

¹⁶ No nosso entender, se caracteriza como um conjunto de atitudes e procedimentos desenvolvidos pelo Serviço Social que atendem a interesses de segmentos da classe dominante. Ou seja, reproduz relações de controle social, materializada em programas compensatórios de “combate à pobreza”, que assumem caráter seletivo e fragmentado, já que o foco é, precipuamente, minimizar os níveis de pobreza.

Já na exposição de Luziele Tapajós¹⁷, ex-presidente do CNAS, sobre o tema *Como fazer a análise do SUAS que temos como projetar o SUAS que queremos*, ela define como estratégico para o SUAS, no horizonte de 2026, tomar:

- ✓ 1. Como ‘ponto de partida’ da avaliação:
O patamar de proteção social já atingido em relação:
 - à redução da pobreza;
 - à elevação da renda; e,
 - ao nível de acesso a serviços, programas e projetos socioassistenciais;

- ✓ 2. Como diferencial para ‘Uma nova década’:
Estabelecer os ‘velhos novos’ desafios explorando potencialidades para:
 - um novo patamar de qualidade e de aprimoramento da gestão, refletido na NOB/SUAS 2012,
 - a qualificação das ofertas e a provisão da proteção social não contributiva.

- ✓ 3. Como Superação dos entraves:
Discussão de estratégias para consolidação da assistência social como política pública de seguridade social não contributiva, fundada na lógica do direito de cidadania.

E foi considerando a superação dos entraves da assistência social como política garantidora de direitos que o CNAS⁷, elegeu para a Conferência de 2017 o tema: “Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS”.¹⁸

O tema da Conferência

E o CNAS visando favorecer os debates no processo conferencial elegeu 4 Eixos para avaliação, a saber:

EIXO 1: Gestão dos direitos socioassistenciais e seus paradigmas: a proteção social não contributiva e o princípio da equidade¹⁹

EIXO 2: Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS.

¹⁷ “Plano Decenal SUAS 2005-2015 e o Plano Decenal 2016-2026: Como fazer a análise do SUAS que temos como projetar o SUAS que queremos”. Representante do Governo, a presidenta do CNAS Luziele Maria de Souza Tapajós é graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Amazonas e é mestre e doutora em Serviço Social, com ênfase em Seguridade Social e Sistemas de Informação, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Políticas Públicas de Corte Socioassistencial, e atuou nas áreas de política social, assistência social, cidadania, seguridade social e serviço social. Foi conselheira Estadual de Assistência Social em Santa Catarina por dois mandatos. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), exerceu a função de secretária de Avaliação e Gestão da Informação.

¹⁸ INFORME CNAS Nº 02 – ORIENTAÇÕES TEMÁTICAS E ORGANIZATIVAS PARA AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2017.

¹⁹ Ver Glossário do Informe 02. Disponível na Internet: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>. [Consult. 2017-07-06].

EIXO 3: Direitos Socioassistenciais: Garantia, mediante acesso às seguranças socioassistenciais²⁰ e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda.

EIXO 4: Direitos Socioassistenciais: Garantia, mediante legislação, como instrumento para gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federados.

Mas antes de apresentarmos brevemente estes conteúdos, oportuno destacar que as 27 metas do Plano Nacional de Assistência Social²¹ enunciadas pelo CNAS, no nosso entendimento pessoal, não se encontram totalmente agasalhadas nos 4 eixos desta Conferência.

Isto porque, o tema de preocupação que aflora no conteúdo das 27 metas orientam sua aglutinação em 5 eixos:

Quadro Demonstrativo 1: Metas do Plano Nacional de Assistência Social 2016/2026

Eixos	Sinopse das Metas	Incidência
<i>Recursos Humanos</i>	Ampliar equipes; formar/capacitar;	2/27
<i>Gestão</i>	Instrumentalizar; normatizar; aprimorar descentralização - normatização – democracia participativa;	05/27
<i>Ações Proteção Social</i>	Universalizar/qualificar serviços; BPC; Trabalho Infantil; Pessoas com Deficiência (Trabalho - Escola); Cadastro Único; Acolhimento de criança/adolescente)	06/27
<i>Relações Interinstitucionais</i>	Parcerias; Intersetorialidade; Participação pagamento profissionais; fluxos e protocolos com Sistema de Justiça e SGD; cofinanciamento; gestão integrada (três esferas)	06/27

²⁰ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004) as seguranças socioassistenciais correspondem à: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

□ *Segurança de sobrevivência, de rendimento e de autonomia*: “visa assegurar condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias - por meio do acesso ao BPC, benefícios eventuais, transferência de renda do PBF” (Colin e Pereira, 2013: 108). Visa, ainda, o desenvolvimento da autonomia, por meio de acesso a oportunidades, promoção do protagonismo, da participação e do acesso a direitos.

□ *Segurança de convívio ou vivência familiar*: pautada no reconhecimento de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para se assegurar condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações, visando o fortalecimento, resgate ou construção de novos vínculos familiares e comunitários (Colin e Pereira, 2013). A PNAS (CNAS, 2004: 32) destaca que as relações e vínculos são próprios da natureza humana. “É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios”

□ *Segurança de acolhida*: visa assegurar proteção em situações excepcionais que demandem em acolhimento provisório em serviços de acolhimento. Também integra esta segurança socioassistencial, a perspectiva da postura acolhedora, ética e de respeito à dignidade e não discriminação que deve nortear as atenções na Assistência Social. (Colin e Pereira, 2013).

²¹ Anexo à Resolução n. 07/16/CNAS, Política Nacional de Assistência Social 2016/2026. (DOU, 20.05.2016)

<i>Aspecto legal</i>	Instituir: (a) Política nacional de atenção a pessoas com deficiência; (b) Política nacional de comunicação do SUAS; (c) Política nacional de regulação do SUAS; (d) Política Nacional de Monitoramento do SUAS.	04/27
----------------------	--	-------

Numa rápida visualização deste cenário, constata-se que o Plano Nacional se concentra, no presente momento histórico, na operacionalização das ações de proteção social e no aprimoramento das ações interinstitucionais.

De qualquer forma, é certo que os eixos da Conferência Nacional, definidos pelo CNAS, se situam muito bem no plano da realidade dos usuários, e a reflexão que se extraia desta Conferência, emprestará relevante avanço para consolidação da Política Nacional de Assistência Social, como política pública de Estado.

E buscando orientar a reflexão nesta Conferência de 2017, o CNAS produziu ementas e argumentações para cada um dos QUATRO EIXOS. A partir destes conteúdos, entendemos oportuno deixar registrado, perante esta plenária, os seguintes elementos:

EIXO 1. Gestão dos direitos socioassistenciais: Equidade

A política da Assistência Social visa afirmar a proteção social não-contributiva e a equidade social, como compromissos de uma nova sociedade orientada para a justiça social e à dignidade da pessoa humana.

E a função precípua deste princípio da equidade, está baseada numa perspectiva de discriminação positiva, cujo fundamento é assegurar o tratamento diferenciado para que todos possam usufruir igualmente dos direitos.

EIXO 2: Gestão Democrática e Controle Social

A sociedade civil tem cumprido seu papel na consolidação do SUAS, participando e deliberando sobre os rumos da Assistência Social. Esta atitude se constitui direito assegurado pela Constituição Federal (artigo 1º c/c artigo 204, inciso II) e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Ambas trazem a obrigatoriedade de os municípios, estados e união, criarem conselhos deliberativos e controladores das ações de atendimento, o que faz da participação e do controle social, um paradigma que ressignifica a relação dos usuários com os serviços públicos, dado o empoderando do cidadão.

Dessa forma, é imperativo promover a participação permanente e qualificada dos usuários - nos CRAS, CREAS, CENTRO POP, Centro Dia, nas Unidades de Acolhimento, entidades socioassistenciais e nos conselhos, dentre outros - para que se possa afirmar que as ações estão sendo ofertadas na perspectiva da garantia de direitos.

EIXO 3: Garantia dos direitos socioassistenciais: Articulação e Acesso

Os direitos que derivam da Constituição Federal, da LOAS e de outras legislações, definem responsabilidades da Assistência Social como política garantidora de direitos (não contributiva), e, são basilares para a provisão das *seguranças socioassistenciais*.

Segurança Socioassistencial:

- ✓ segurança de sobrevivência, de rendimento e de autonomia
- ✓ segurança de convívio ou vivência familiar
- ✓ segurança de acolhida

Portanto, alcançam:

- ✓ por um lado, direitos cuja concretização é de responsabilidade direta da Assistência Social - a exemplo da provisão do BPC; e,
- ✓ por outro, direitos que a Assistência Social apoia o acesso, mas que são efetivados por meio da responsabilidade direta de outra (s) política (s) ou de um conjunto de políticas.

E neste diapasão, estrategicamente está previsto, em termos de perspectivas para a ação da Assistência Social:

- ✓ o enfrentamento das violações de direitos,
- ✓ a proteção dos segmentos que mais sofrem estas situações,
- ✓ a integração entre serviços, benefícios e transferência de renda [para qualificar a atenção e assegurar direitos a segmentos que demandem cuidados – como idosos, pessoas com deficiência e crianças na primeira infância – e suas famílias],
- ✓ a análise de impactos e a avaliação dos próprios usuários acerca das provisões, atendimentos e de seus resultados.

E a garantia dos direitos será alcançada à medida em que a *Vigilância Socioassistencial*:

- ✓ Apontar novos aspectos da realidade que mereçam a atenção da proteção social,

- ✓ Fortalecer o caráter proativo e de preservação das *condições de vida* da população,
- ✓ Superar a concepção de que atua, apenas, quando as vulnerabilidades estão instaladas,
- ✓ Reconhecer territorialmente as demandas por *seguranças socioassistenciais* [Mapeamento das necessidades],
- ✓ Construir uma direção e uma visão de totalidade que instiga o planejamento, a operação, avaliação e o controle social,
- ✓ Orientar o planejamento e a execução em termos da capacidade de cobertura:
 - da oferta [sua adequação em função da configuração das demandas],
 - da identificação das barreiras de acesso,
 - da avaliação da qualidade da rede socioassistencial instalada [padrão], e
 - da garantia de acesso aos direitos socioassistenciais.

Ou seja, na medida que se permita à política da assistência social:

- ✓ Conhecer quantos são e onde estão os que demandam a atenção da assistência social,
- ✓ Fazer o exercício de identificação das *desproteções sociais* face às *seguranças socioassistenciais* de acolhida, convívio e renda, integrando a relação proteção/desproteção/provisão, para:
 - Identificar a incidência territorial das desproteções, [Mapear e caracterizar a demanda para verificar o seu grau de adequação em termos de capacidade instalada e a que falta por instalar].
 - Medir a gradualidade das ocorrências dessas desproteções, [Acompanhar a incidência/intensidade ao longo do tempo, para estabelecimento de metas para os serviços, programas e benefícios socioassistenciais]
 - Identificar trajetórias e circulação dos usuários da Assistência Social na rede socioassistencial, [Compreensão de como as necessidades operam no interior da rede e promove a definição de diretrizes de articulação dos serviços socioassistenciais, rompendo com o atendimento fragmentado].
 - Identificar os entraves e barreiras de acesso à oferta de serviços, [Pois a existência de serviços não garante necessariamente o acesso, nem o encaminhamento esgota uma demanda].

Vejam agora uma realidade concreta, vivenciada por Florianópolis, nos anos de 2010, pertinente à violência contra o idoso e a mulher.

Ao visualizar as situações e a violência, pelos diferentes quadrantes do município, ressalta aos olhos algumas questões:

- ✓ Quais as demandas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais apresentadas em cada localidade (territorialidade)?
- ✓ Quais as respostas para estas demandas, a serem exigidas dos serviços, programas e projetos para as especificidades das desproteções sociais?
- ✓ Qual a capacidade instalada e sua adequação para dar conta das especificidades da sua demanda local?
- ✓ Qual a incidência e intensidade da demanda ao longo do tempo, periodicidades, sazonalidades, para regular o estabelecimento de metas?
- ✓ Como as necessidades estão sendo operacionalizadas na rede Socioassistencial, prevenindo fragmentações no atendimento?
- ✓ A demanda por serviços protetivos encontra-se satisfeita ou requer incremento de atitudes específicas?

Vejam,

Isto é o papel da *Vigilância Socioassistencial*, cujas respostas serão obtidas, entre outras, com as ferramentas de monitoramento do II Plano Decenal, denominadas Relatório Mensal de Atividades e o CensoSuas, já que o primeiro permite a análise da evolução da quantidade de serviços oferecidos, e, o segundo, aspectos de gestão dos serviços e desenvolvimento das equipes.

E especificamente em relação a este Eixo, consideramos oportuno apresentar o desafio da territorialidade:

- A territorialidade (enquanto definição de áreas de atuação geoadministrativa) estabelecida para as estruturas e serviços socioassistenciais protetivos, pode ser considerada fundamental para a política de garantia de direitos? Por que?

[Permite mensurar a variação obtida na qualidade de vida causada pelo impacto dos serviços]

- É importante combinar a construção de uma mesma territorialidade para os serviços da Assistência Social, da Saúde e da Educação e Segurança Pública? Por que?

[Permite mensurar com maior precisão, a qualidade de vida dos usuários, dado os impactos das ações conjuntas das políticas públicas sobre uma mesma localidade]

EIXO 4 - Garantia dos direitos socioassistenciais: A legislação como instrumento

O modelo descentralizado do SUAS tem como fundamento a gestão compartilhada de compromissos e corresponsabilidades entre os entes federados.

Os instrumentos legais disponibilizados para a política ainda são insuficientes:

- ✓ tanto para garantir as responsabilidades de cada ente, e
- ✓ quanto para assegurar mecanismos aplicáveis em caso de seu descumprimento.

Assim, além do aprimoramento da legislação é preciso avançar em novas estratégias para que os direitos socioassistenciais possam se materializar pela via do acesso à esta política, observando suas normativas e legislações, e assumindo compromissos e responsabilidades na gestão compartilhada.

E especificamente em relação a este Eixo, consideramos oportuno apresentar DOIS DESAFIOS:

1º) Quanto ao PACTO FEDERATIVO:

Questão:

- Será pertinente trazer para o Pacto Federativo os compromissos das Políticas Setoriais afins, alcançando a provisão e cofinanciamento das ações de proteção social?

[Ou seja, por exemplo, a ação programática da assistência social na Saúde, na Educação, no Meio Ambiente, na Tecnologia e Inovação)

2º) Quanto ao FINANCIAMENTO

Considerando:

- ✓ que o artigo 204 e seu parágrafo único da CF estabelece que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes;
- ✓ que é “facultado” aos Estados vincular o programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida;
- ✓ que, em Santa Catarina, a Receita Tributária Líquida em 2008 e 2009 é:

Quadro Demonstrativo 2: Receita Tributária Líquida do Estado de Santa Catarina, período 2008 e 2009.

Tabela 1: Receita tributária líquida arrecadada pelo Estado de Santa Catarina nos anos de 2008 e 2009

Tributo	2008	2009	Varição 2008-2009
ICMS	4.355.819.458,21	4.562.587.498,40	206.768.040,19
IPVA	273.440.188,18	301.732.162,34	28.291.974,16
IRRF	366.268.587,98	324.429.132,34	-41.839.455,64
ITCMD	40.648.698,00	36.700.679,49	-3.948.018,51
Taxas	262.015.610,29	263.417.553,77	1.401.943,48
TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA	5.298.192.542,66	5.488.867.047,34	190.674.504,68

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados divulgados pela Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina.

Fonte: BENEFÍCIOS FISCAIS COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO: UM ENFOQUE AO PROGRAMA PRÓ-EMPREGO CONCEDIDO PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AOS CONTRIBUINTES DO ICMS. CAROLINE RODRIGUES DÖERNER. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis da UFSC. Florianópolis. 2010.

Temos que cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida é igual a R\$ 27 milhões de reais.

Questão:

- Seria conveniente assumir este percentual como base do Orçamento da Política da Assistência Social?
- Será viável obter o apoio dos 5 mil conselhos municipais de assistência social e dos demais conselhos afins para alcançar 1 milhão e meio de assinaturas numa *Iniciativa Popular de Lei*, visando substituir a palavra “*facultado*” por “*compulsório*”?

FUNDAMENTAÇÃO

5. O princípio da aplicabilidade e eficácia dos direitos fundamentais - A Assistência Social enquanto Direitos Fundamentais.

5.1. O princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais²²

Peço então licença para uso de linguagem própria dos Advogados, mas de uso necessário, para emprestar segurança jurídica ao tema, que é de transcendente importância ao foco desta Conferência, e também para habituar-lhes os ouvidos com os jargões jurídicos, ou seja, com uma linguagem pouco compreensível à população em geral.

Interessa-nos aqui, realizar breve reflexão sobre o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais.

Dentre as espécies de normas constitucionais temos aquela de eficácia plena²³ e aplicabilidade imediata, como por exemplo, o texto expresso no artigo 1º da CFRB, in verbis:

“A República (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a dignidade da pessoa humana (...).”

Neste caso, a norma constitucional produz a plenitude dos seus efeitos, independentemente de complementação por norma infraconstitucional – lei ordinária.

²² VICTORINO, Fábio Rodrigo. O princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais. Conteúdo Jurídico, Brasília - DF: 11 nov. 2014. Disponível na Internet: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50586&seo=1>>. [consult: 2017-07-15].

²³ As normas de eficácia plena são aquelas aptas a, desde já, produzirem todos os seus efeitos. Têm aplicabilidade direta, imediata e integral. In: SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Há também outra espécie, por exemplo, aquela de eficácia contida e de aplicabilidade imediata, que alcança os direitos e garantias fundamentais (artigo 5º e seus parágrafos).

Elas também têm aplicabilidade direta, imediata e integral, mas o seu alcance poderá ser reduzido em razão:

- ✓ da existência, na própria norma, de uma cláusula expressa de redutibilidade; ou,
- ✓ dos *princípios* da proporcionalidade e razoabilidade.

Mas enquanto não materializado o fator de restrição, a norma tem eficácia plena.

Este princípio da aplicação imediata alcança todos os *direitos fundamentais*, explícitos ou implícitos no texto constitucional.

Por aplicabilidade imediata não se entenda aplicabilidade irrestrita, porquanto os *direitos fundamentais* estão sujeitos a frequentes restrições²⁴ e conformações²⁵.

De qualquer forma, pelo princípio da aplicabilidade imediata, os *direitos fundamentais* fogem da categoria das chamadas normas programáticas, que atuam como diretrizes impostas ao legislador.²⁶

Dito de outra forma, os *direitos fundamentais* (...) podem tornar-se plausíveis, de plano, a partir de seu próprio conteúdo normativo, sem viver à mercê das leis ordinárias.²⁷

Há casos, porém, que o próprio dispositivo constitucional chama a atuação do legislador ordinário para que lhe confira forma (conformação), admitindo, como visto, restrições em seu conteúdo (são as chamadas restrições mediatas, dependentes da atuação do legislador).

Tal fato, porém, não retira dos *direitos fundamentais* a eficácia plena²⁸.

²⁴ A primeira (restrição) cuida de limitar o conteúdo de determinado direito a partir de expressa autorização constitucional, que se utiliza de expressões como “nos termos da lei” ou “nas hipóteses que a lei estabelecer”.

²⁵ Já as conformações atuam diante de conceitos indeterminados ou abstratos como meio de regular, precisar, configurar determinado direito.

²⁶ Sobre as normas programáticas: GOMES CANOTILHO, José Joaquim. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 223-4.

²⁷ MÜLLER, Frederich. Métodos de trabalho do direito constitucional. 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 78-9

²⁸ As normas de eficácia plena são aquelas aptas a, desde já, produzirem todos os seus efeitos. Têm aplicabilidade direta, imediata e integral. In: SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Assim, em resumo:

- (i) o princípio da aplicabilidade imediata concede eficácia direta aos *direitos fundamentais*, indiferentemente da existência de normas infraconstitucionais;
- (ii) caso existam normas infraconstitucionais, devem estas obrigatoriamente ser interpretadas em conformidade ao direito fundamental em questão;

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é farta nos exemplos em que o princípio da aplicabilidade imediata é utilizado como meio de instituir, criar, regular, ordenar políticas públicas.

5.2. Política da Assistência Social: Aplicação Imediata

Agora que conhecemos um pouco este princípio, oportuno perguntar como o '*princípio da aplicabilidade imediata*' se insere no cotidiano das políticas da assistência social, viabilizando o acesso aos 10 Direitos Socioassistenciais e aos demais previstos pelos Estatutos, da Criança, do Idoso, da Pessoa com Deficiência?

A assistência social, como política pública ocupa-se do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender (...) os direitos dos mínimos de cidadania e dignidade."

Ela se constitui de uma 'política de atenção' e de '*defesa de direitos*', em especial do direito à sobrevivência em padrões éticos de dignidade.

No viés dos direitos estatutários, o emprego da expressão '*defesa de direito*', e não da '*defesa de necessidades*', significa que a criança e o adolescente (ECA), o idoso (EI) e os usuários da assistência social (LOAS), deixam de ser vistos como portadores de necessidades, de carências, de vulnerabilidades, para serem reconhecidos como sujeitos de direitos, que são exigíveis com base nas leis.

Aliás, nesta direção foi editada a Lei n. 13.460 (DOU, 27.06.2017), a qual estabelece normas de proteção e defesa dos direitos para todos os usuários dos serviços públicos, objetivando o adequado atendimento, conforme preceitua o artigo 4º:

'Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.'

No viés dos direitos socioassistenciais, necessário recorrer à estrutura constitucional de 1988, e de como esta tratou dos *direitos fundamentais* do homem, em seu Título II, a saber:

- ✓ Direitos individuais: (art. 5º);
- ✓ Direitos coletivos: representam os direitos do homem integrante de uma coletividade (também, art. 5º);
- ✓ Direitos sociais: subdivididos em direitos sociais propriamente ditos (art. 6º) e direitos trabalhistas (art. 7º ao 11);
- ✓ Direitos a nacionalidade e políticos (art. 12 e 13, 14 a 17).

Por pertinente, interessa-nos aqui abordar os ‘direitos individuais’ e os ‘direitos sociais’ porquanto ambos, a seu modo, abraçam a política da assistência social como garantidora dos direitos socioassistenciais.

Vejam, primeiramente, o aspecto focal do artigo 5º da CF/88, que diz respeito aos direitos individuais, o qual garante a inviolabilidade do direito:

- ✓ à vida,
- ✓ à liberdade,
- ✓ à igualdade,
- ✓ à segurança, e
- ✓ à propriedade.

Oportuno destacar, destes, o significado da expressão ‘direito à vida’.

Trata-se do interesse em ‘se manter vivo’ e de ‘se proteger’, ou seja, do direito de ‘viver dignamente’.

Parágrafo 1º, artigo 5º

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

E no § 1º do artigo 5º, a CF/88 vamos constatar que estas normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais [por exemplo, a ‘vida’ e por conseguinte a ‘dignidade’], têm aplicação imediata, ou seja, têm aplicação desde já.

A título ilustrativo, citamos alguns julgados em que Supremo Tribunal Federal aplica o princípio da máxima efetividade e da aplicação imediata dos *direitos fundamentais*:

- ✓ Ag nº 410-715/SP (assegura a aplicabilidade direta ao art. 208, IV, da CF/1988, no sentido de garantir o direito à creche para criança entre 0 e 6 anos de idade);
- ✓ RE nº 271286/RS (assegura a aplicabilidade direta ao art. 196 da CF/1988, garantido a eficácia plena e imediata do direito à saúde, declarando ser dever do Estado fornecer gratuitamente medicamentos às pessoas necessitadas);
- ✓ RE nº 367089-RS, reforçando a autoaplicabilidade das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais entre os quais se situam os direitos sociais

que englobam o direito à saúde e à previdência social. (SARLET, MARIONI e MITIDIERO, 2012, p. 317-318, rodapé n. 228)²⁹.

Dessa maneira, percebe-se que o simples fato de não haver regulamentação infraconstitucional sobre determinado preceito fundamental, não é motivo suficiente, por si só, para que o poder público possa furtar-se de seu dever constitucional.

Ou seja, inobstante a ausência de regulamentação, os *direitos fundamentais* sociais não podem ser negados pelo fato de não terem sido regulamentados infraconstitucionalmente.

Parágrafo 2º, artigo 5º

§ 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos *princípios* por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

E este entendimento não fica adstrito aos direitos inscritos no caput do artigo 5º, porquanto o seu parágrafo 2º informa que ele alcança outros direitos e garantias, ou seja, tanto aqueles direitos que já existem como aqueles que vierem a existir, inclusive por força de tratados internacionais.

E por este dizer, o dispositivo do parágrafo segundo tornou-se um dos temas mais controvertidos do direito constitucional.

Contudo, para COSTA (2011)³⁰ e vários outros doutrinadores, seja qual for a controvérsia, a norma impõe aos órgãos estatais a promoção das condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.

O contraponto doutrinário é o de que a máxima eficácia/aplicabilidade das normas constitucionais definidoras de direitos sociais encontra pelo menos dois limites:

- ✓ a necessidade da complementação legislativa (normativa), e,
- ✓ a necessidade de reservas financeiras, quase sempre indisponíveis.

Mas para a doutrina jurídica e para a jurisprudência (os julgados repetidos) estes dois limites não têm sido obstáculo para a garantia de *direitos fundamentais*, ameaçados ou violados, nem se tornou impeditivo para seu alcance.

Veja-se o que a Corte decidiu, por exemplo, no RE nº 410.715 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 03-02-2006:

²⁹ Citados por Queops de Lourdes Barreto Silva. In: A aplicabilidade imediata e a eficácia dos direitos fundamentais.

³⁰ COSTA, Ruth Barros Pettersen da. A efetividade do mínimo existencial à luz da Constituição Federal de 1988. Goiânia: Editora PUC, 2011.

“(…), impõe, ao Estado, (…), a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento (…), sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, (…). - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. (…).”

Em outra oportunidade, garantiu-se a aplicabilidade direta do artigo 196 da Constituição Federal no que concerne ao direito à saúde, reconhecendo o dever do Estado em fornecer gratuitamente medicamentos às pessoas necessitadas (RE nº 271.286, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 24-11-2000):

“(…). O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – (…) - não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, (…), substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (…). O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, (…) representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF.”

Quer dizer, quem nada possui, em estando em cheque sua dignidade humana, cumpre ao Estado o dever de restabelecer o acesso ao direito violado.

E quanto à alegação generalizada, por parte da Administração Pública, quanto à indisponibilidade das reservas financeiras, o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello³¹, no Recurso 283.834/RS (relatoria do Min. Marco Aurélio), consignou que:

“A falta de previsão orçamentária não deve preocupar o juiz que lhe incumbe a administração da justiça, mas apenas o administrador que deve atender equilibradamente as necessidades de seus súditos, principalmente os mais necessitados e doentes”.

³¹ In: Serrano Júnior, Odoné. O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Tese Doutorado. Orientadora, Jussara Maria Leal de Meirelles. Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Curitiba/PR - 2011. (p. 235).

Ou seja, ao indivíduo, que não tenha assegurado o '*mínimo existencial*', definido como direitos sociais básicos ligados à sobrevivência digna, deve ser conferido tratamento diferenciado, adotando-se certos temperamentos. (Grifos no original)³².

Vê-se, pois, que a jurisprudência (os julgados) vem construindo esta conexão entre os *direitos fundamentais* e a condição de eficácia plena³³ e aplicabilidade imediata, ou seja, a condição de autoexecutáveis. É o que expressa, por exemplo, a Apelação Cível Nº 70029912433, Vigésima Primeira Câmara Cível (Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 10/06/2009):

MEDICAÇÃO. DIREITO À SAÚDE. EFETIVIDADE. DEVER DO ESTADO. ARTIGOS 196 E 198, INCISO I, AMBOS DA CF/88, LEI Nº 8.080/90, ARTIGOS 4º, "CAPUT", E 9º.

I. O SUS, (...), tendo por finalidade garantir o direito constitucionalmente assegurado a saúde, seja individual ou coletiva, devendo para tal, fornecer medicamentos aos indivíduos que comprovem sua necessidade, independente do grau de complexidade para obtenção, sob pena de violação ao princípio da dignidade humana.

II. A União, o Estado e o Município ostentam legitimidade passiva ad causam para figurar no feito em que se discute o acesso ao fornecimento de medicamento de elevado custo, haja vista a solidariedade que emerge da exata dicção do artigo 196 da Carta Cidadã.

III. É obrigação do Estado garantir às pessoas desprovidas de condições financeiras, o direito ao recebimento de medicamentos e qualquer tratamento necessário à cura de suas enfermidades.

IV. (...).

V. Remessa oficial e apelações improvidas." Nesse padrão de raciocínio, sendo o direito à saúde inserido na categoria dos *direitos fundamentais*, sua aplicação se mostra imediata e incondicionada, não ostentando as correspondentes normas, pois, de caráter programático, como bem decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos: "A saúde, elevada à condição de direito social fundamental do homem, contido no art. 6º da CF, declarado por seus artigos 196 e seguintes, e de aplicação imediata e incondicionada, nos termos do parágrafo 1º do artigo 5º da C. Federal, que dá ao indivíduo a possibilidade de exigir compulsoriamente as prestações asseguradas" (Apelação Cível No 70029912433, Vigésima Primeira Câmara Cível, Relator: Genaro Jose Baroni Borges, Julgado em 10/06/2009). (Grifos introduzidos)

³² Barreto Silva, Queops de Lourdes. In: A aplicabilidade imediata e a eficácia dos direitos fundamentais. Disponível na Internet: http://www.conteudojuridico.com.br/artigo_a-aplicabilidade-imediata-e-a-eficacia-dos-direitos-fundamentais-sociais,40230.html. [Consult. 2017-06-26].

³³ As normas de eficácia plena são aquelas aptas a, desde já, produzirem todos os seus efeitos. Têm aplicabilidade direta, imediata e integral. In: SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Em base a este encaminhamento de ordem doutrinária e jurisprudencial, com acerto à expressão utilizada por Fernando Gomes de Andrade³⁴ (1): “(...) não podemos admitir que os *direitos fundamentais* se tornem, pela inércia do legislador, ou pela insuficiência momentânea ou crônica de fundos estatais, substrato de sonho, letra morta, pretensão perenemente irrealizada, ou o que lhe valha.”

Assim, respondendo àquela pergunta, de como se insere o princípio da aplicabilidade imediata no âmbito da assistência social, diremos que, em caso de ameaça ou a violação à dignidade humana, não há de se aguardar a oportunidade, a relevância, a discricionariedade da burocracia estatal. Diagnosticada a hipossuficiência, a exclusão social, impõe-se de imediato ao restabelecimento do direito ameaçado ou violado.

Portanto, qualquer pessoa em situação de constatada carência tem direito assegurado à assistência social, independentemente da contribuição à seguridade social. E o artigo 1º da LOAS³⁵ assim preceitua:

“A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social, não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”

Portanto Senhores e Senhoras,

A(o) cidadã(o) o, como destinatária(o) dos *direitos fundamentais* sociais, cabe o pedido de tutela ante a violação ou inefetividade dos serviços públicos, utilizando-se para tanto, mormente, do Poder Judiciário, mediante mecanismos processuais, o mandado de injunção, o mandado de segurança, a ação civil pública, entre outros. É o que veremos logo adiante.

Mas necessário avançar um pouco mais nossa reflexão, visando sustentar a elasticidade ao *‘princípio da aplicabilidade imediata’* sobre os direitos sociais, não apenas sobre os individuais.

Vejamos agora a aplicação jurídica do artigo 6º da CF/88, que trata dos direitos sociais e sua performance judicial.

Artigo 6º da CF/88

³⁴ ANDRADE, Fernando Gomes de. DOS DIREITOS SOCIAIS DE CARÁTER PRESTACIONAL FACE AO ARTIGO 5º PARÁGRAFO 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: NORMAS PROGRAMÁTICAS OU AUTO-EXECUTÁVEIS? (Mestre em Direito Público pela UFPE). Disponível na Internet: <http://www.facol.com/gestus/artigos/artigo2-completo.htm>. [Consult. 2017-07-06].

³⁵ Disponível na Internet: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. [Consult. 2013-09-30]

A CF/88 em seu artigo 6º expõe que os direitos sociais do brasileiro, quais sejam, o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e, à '*assistência aos desamparados*', devem ser garantidos mediante prestações positivas do Estado, visando a manutenção da '*dignidade humana*'.

De perceber-se, pois, que o nosso ordenamento jurídico cominou ao poder Público o dever político constitucional, de cumprimento impostergável, em todas as dimensões da organização federativa, de proporcionar '*amparo à saúde*' e a '*assistência aos desamparados*', através de um conjunto de medidas associadas à solidariedade humana.

E por quê deste conjunto de direitos serem chamados de "Direitos Sociais"?

O motivo é bem simples.

Ele reside no fato deles não serem direitos de classe individual.

A sua aplicabilidade é coletiva, para toda a sociedade, sem distinção, com normas aplicadas, para a sua eficácia, com justiça e ética por parte das autoridades governamentais.

A doutrina estabelece diferenças entre direitos individuais (artigo 5º) e direitos sociais (artigo 6º).

Aos direitos individuais, explicita sua condição de eficácia plena³⁶.

E, aos direitos sociais, grande parte das normas é de eficácia limitada, de princípio programático, portanto, "*sem que se possa prontamente discriminar as hipóteses em que existem prestações positivas exigíveis*"³⁷, quais sejam, aquelas que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. E portanto ligados ao *princípio da aplicabilidade imediata*.

³⁶ As normas de eficácia plena são aquelas aptas a, desde já, produzirem todos os seus efeitos. Têm aplicabilidade direta, imediata e integral. Não necessitam de nenhuma complementação infraconstitucional para que possam ter seu cumprimento exigido, criam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, sendo, desde logo, exigíveis (SILVA, 2007). As normas de eficácia contida, à semelhança das normas de eficácia plena, são aptas a, desde já, produzirem todos os seus efeitos, mas podem, no futuro, tê-los restringidos (contidos) por atuação do Poder Público. Têm aplicação direta, imediata, mas possivelmente não integral (SILVA, 2007). In: SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

³⁷ Oliveira, Heloisa Maria José de. A eficácia do direito fundamental social ao benefício de prestação continuada (BPC) sob a ótica do princípio da necessidade social: um estudo a partir das decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. CESUSC. 2007.

Mas, fato é que a Constituição Federal de 1988 demonstrou preocupação especial quanto aos direitos sociais do brasileiro, quando estabeleceu uma série de dispositivos que assegurassem ao cidadão todo o básico necessário para a sua existência digna e para que tenha condições de trabalho e emprego ideais.

E aí, entendemos indispensável exaltar a gritante diferença entre a '*assistência aos desamparados*', - que reporta diretamente à garantia da *dignidade humana* -, dos demais direitos sociais elencados no artigo 6º.

E, não podemos nos descuidar do fato de que os direitos e garantias fundamentais previstos na CF/88, Título II (artigo 5º ao 17), alcançam tanto os direitos individuais quanto os direitos sociais.

É o caso, por exemplo, do Direito à Educação (direitos sociais).

Este, na condição de direito fundamental, ocupa um lugar de destaque nos rol dos direitos humanos, posto ser direito essencial e indispensável para o exercício da cidadania de todos os brasileiros.

Aliás, nenhum dos outros direitos civil, político, econômico e social podem ser praticados por indivíduos a não ser que tenham recebidos o mínimo de educação. Portanto, a educação faz parte das condições para a existência da *dignidade* da pessoa humana.

Ora, reflitamos:

Alguma pessoa em situação de risco, com seu direito violado, terá como exercitar quaisquer dos *direitos fundamentais*, incluso o da Educação, sem que venha a ser assistido pela política da assistência social, ou seja, sem que lhe tenha sido alcançado o 'mínimo social'?

Traduzindo:

Alguém com fome pode exercer em sua plenitude, o seu direito de estudar?

Pertinente então apresentar os elementos jurídicos e administrativos dos avanços da assistência social, que a consolidam como política de garantia dos direitos.

TEMÁTICA

6. Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS: - Fundamentação jurídico-administrativa para Garantia dos Direitos Socioassistenciais: Monitoramento e

Avaliação dos Direitos Socioassistenciais / Interpretação dos Tribunais - Mecanismos de exigibilidade dos direitos – A eficácia jurídica do BPC.

6.1. Fundamentação jurídico-administrativa

6.1.1. Aspectos Administrativos: O 'Monitoramento e Avaliação'³⁸ para fortalecimento do SUAS

Para o eficaz desenvolvimento do Plano Decenal, torna-se fundamental uma adequada prática administrativa.

E para que esta ocorra de forma adequada, necessário que a gestão das ações de proteção social estejam encimadas num planejamento estratégico.

Este planejamento deve compreender diversas fases, a saber:

1. Diagnóstico Situacional: descreve a situação dos usuários e a situação das organizações de proteção social.
2. Indicadores sociais: escolha dos indicadores de estrutura, processo, resultado, que possam contribuir para prevenir as situações de risco e vulnerabilidade e seus agravos.
3. Acompanhamento/Monitoramento dos indicadores: trata-se da Vigilância Socioassistencial, para mensuração da realidade.
[Os fóruns sociais são o espaço adequado]
4. Avaliação: reflete sobre variações quantitativo-qualitativas obtidas, ante expectativas desejadas.
[As Conferências são os espaços públicos adequados]
5. Retroação/Retroalimentação: revisão das ações em andamento com base no resultado da avaliação. É a função que compara a saída com as expectativas previamente estabelecidas (critérios e padrões).

Fluxograma 1: Teoria Sistêmica: Processo de Execução, Avaliação, Retroalimentação

³⁸ Item 6 do II PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2016/2026): “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Anexo da RESOLUÇÃO CNAS Nº 7, DE 18 DE MAIO DE 2016.



Fonte: Web site³⁹

Dentre as fases enunciadas, importa dedicar atenção ao *monitoramento*, *avaliação* e *retroação* das ações de proteção social.

Dada a característica estratégica do II Plano Decenal da Assistência Social, as suas diretrizes e principais objetivos passarão a ser monitorados⁴⁰ e seus avanços avaliados anualmente.

Para tanto, serão utilizadas duas ferramentas (já existentes) com algumas adaptações (atividades e públicos).

A primeira é o Relatório Mensal de Atividades (RMA).

Esta ferramenta informa os atendimentos realizados segundo tipos de público em todas as unidades de atendimento do SUAS.

Ela permite análises (recorrentes) da evolução da quantidade de serviços oferecidos.

A outra ferramenta é o CensoSuas.

Neste CensoSuas incluem-se aspectos específicos relativos ao Plano Decenal, a ser respondido pelas áreas de gestão dos entes federados.

Ele indica os avanços e os desafios relacionados:

- ✓ ao Pacto de aprimoramento da gestão,
- ✓ às normativas já pactuadas,
- ✓ à organização dos serviços e o desenvolvimento das equipes.

Assim, a cada ano será possível conhecer os avanços dos entes federados por meio de *análises simplificadas* que mostrem:

³⁹ Disponível na Internet: <https://informaticaeadministracao.wordpress.com/2014/05/05/teoria-sistemica-breves-conceitos/>. [Consult. 2017-07-06].

⁴⁰ Item 6 do II PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2016/2026): “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Anexo da RESOLUÇÃO CNAS Nº 7, DE 18 DE MAIO DE 2016.

- ✓ as metas pactuadas,
- ✓ o estágio alcançado, bem como
- ✓ os desafios que elas estão enfrentando.

Subsidiariamente, os indicadores que envolvam atividades que não são exclusivas da assistência social, poderão ser incluídos nos suplementos quadriennais das pesquisas realizadas pelo IBGE.

Além disso, as metas dos Planos de Assistência Social e do Pacto de Aprimoramento do SUAS devem estar contempladas nas peças orçamentárias (PPA e LDO), de modo que a execução das metas esteja vinculada à efetivação dos gastos, previstos pelo orçamento anual.

E o papel dos Conselhos de Assistência Social, bem como das Conferências de Assistência Social, será fundamental no acompanhamento e controle do Relatório Mensal e do CensoSuas, para garantir e valorizar a gestão democrática no SUAS.

6.1.2. Aspecto Jurídico: 'A interpretação dos Tribunais e a Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS'

Construímos aqui, até agora, indicativos para demonstrar a concretude e visibilidade da Política da Assistência Social quanto:

- ✓ à alteração positiva nas condições de vida dos usuários,
- ✓ à ampliação de acessos aos direitos socioassistenciais, e,
- ✓ aos avanços na garantia de direitos.

E já podemos perceber que os exercícios exigidos para consolidação da política de assistência social, são, dentre outros:

- ✓ Mensurar e demonstrar impactos da sua atuação;
- ✓ Assegurar o seu caráter de direito reclamável, em relação à provisão das *seguranças socioassistenciais*;
- ✓ Fortalecer sua condição de política garantidora de direitos.

Vimos também que,

A política da assistência social tem suas responsabilidades definidas por um conjunto de direitos que derivam da Constituição Federal, da LOAS, do Estatuto da Criança, do Estatuto do Idoso, e de outras legislações, e que isto a torna uma política garantidora de direitos (não contributiva), tendo como base a provisão das *seguranças socioassistenciais* (de acolhida; de convívio; de sobrevivência, rendimento e autonomia).

Assim, cada uma das *seguranças socioassistenciais* mantém relação estreita com um conjunto de direitos, com destaque para o

- ✓ direito a condições dignas de sobrevivência (o direito à garantia de renda na proteção social não contributiva);
- ✓ direito a não sofrer violências, abusos e explorações;
- ✓ direito à dignidade e não discriminação;
- ✓ direito à provisão de acolhimento em situações específicas; dentre outros.

Logo, para que a política de assistência social alcance seus objetivos, é necessária a constituição de instrumentos das proteções da assistência social que identifique e previna as situações de risco e vulnerabilidade social, o que se denominou de *Vigilância Socioassistencial*.

E por que?

Porque o exercício cotidiano desta ação de *Vigilância Socioassistencial* fornece orientação⁴¹ sobre:

- ✓ Quais são as demandas,
- ✓ Qual a cobertura e a qualidade do atendimento, e,
- ✓ O que tensionar, para a defesa e expansão dos direitos e, entre eles, os socioassistenciais.

E, permite:

- ✓ Produzir uma visão territorializada e interligada entre demandas e respostas de proteção social e defesa de direitos socioassistenciais;
- ✓ Orientar os parâmetros dos serviços e benefícios da política de assistência social na direção da prevenção e restauração das desproteções e violações de direitos socioassistenciais.

Ou seja,

Quanto ao usufruto de direitos e quanto às medidas assecuratórias destes direitos, sejam eles os fundamentais ou os sociais (segunda geração), a solução para casos concretos, decorrentes de omissões ou violações dos direitos, tem sido conquistada junto aos tribunais, sob alusão:

- ✓ do denominado 'mínimo existencial';
- ✓ da negação ao princípio da prevalência do poder discricionário da Administração Pública frente à dignidade humana;

⁴¹ (1) a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); (2) pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; (3) crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; (4) vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; (5) vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; (6) vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. (In: Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial - *Versão Preliminar*. SNAS/DG do SUAS. MDS. Brasília.)

- ✓ da obrigação de fazer;
- ✓ da inclusão de verba orçamentária.

Vejamos o que dizem os Tribunais.

Do mínimo existencial:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA 'RESERVA DO POSSÍVEL'. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO 'MÍNIMO EXISTENCIAL'. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).⁴² [TJRS – Apelação Cível nº 70019638964 – Acórdão – (...). Aplica-se o “*Princípio da Reserva do Possível*” quando demonstrada a carência orçamentária do Poder Público e o atendimento solicitado (medicamento ou exame médico), não se enquadra entre os casos de extrema necessidade e urgência. PRELIMINARES AFASTADAS. APELO NÃO PROVIDO.]. (Grifo nosso).

DECISÃO: RE 503650/SC (STF)

1. Discute-se neste recurso extraordinário o direito de crianças e adolescentes, em situação de miserabilidade e negligência familiar a atendimento em programa social. 2. O TJ/SC (...).

O Supremo decidiu que, embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível. No entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.⁴³ (Grifo nosso).

⁴² STF, ADPF 45, DJU 04.05.2004, Relator Min. Relator Celso de Mello, julgada em 29.04.2004.

⁴³ STF, RE 503650 / SC, julgado em 03/06/08.

Desta forma, é possível observar que o posicionamento dos Tribunais tem avançado no que diz respeito à concretização de direitos sociais (de segunda dimensão), sempre que haja abusividade governamental.

Vê-se, pois, que o Poder Judiciário, mediante provocação, tem o dever de se manifestar diante da omissão estatal no tocante às políticas públicas que assegurem os direitos consagrados na Carta Magna, especialmente quando referentes à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

É por esta razão que o Judiciário tem determinado ao Poder Público:

- ✓ a edificação ou adaptação de abrigos,
- ✓ a inclusão de verba orçamentária para execução de programas de proteção social, e,
- ✓ o salutar oferecimento de proteção nas situações de risco, inclusive com o custeio de internação em entidade privada.

É o que se vê, por exemplo, na Apelação Cível nº 381.074.5/5 – Acórdão

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – NECESSIDADE DE ENTIDADE DE ABRIGAMENTO PARA MENORES EM SITUAÇÃO IRREGULAR RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO - ALEGADA CARÊNCIA DE RECURSOS - RELEVÂNCIA - SENTENÇA QUE DETERMINOU EDIFICAÇÃO OU ADAPTAÇÃO DE PRÓPRIO PARA ESSA FINALIDADE, EM PRAZO RAZOÁVEL - APELO DA PREFEITURA DESPROVIDO.

TJMG – Apelação Cível nº 1.0699.08.080584-8/001(1) – Acórdão
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE ABRIGO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. OMISSÃO DO ENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PODER JUDICIÁRIO. INTERFERÊNCIA ANÔMALA. NÃO OCORRÊNCIA.

(...). A separação de poderes deve ser interpretada, segundo a doutrina democrática, nos termos da Constituição e, por esta, é dado ao Judiciário corrigir as ações ou omissões administrativas que constituam ilegalidade. Recurso não provido.

TJRS – Agravo de Instrumento nº 70022412613 – Acórdão
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABRIGAMENTO DE CRIANÇAS. OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO. DETERMINAÇÃO DE INCLUSÃO DE VERBA ORÇAMENTÁRIA PARA CONSTRUÇÃO DE ABRIGO.

TJRS – Agravo de Instrumento nº 70014387005 – Acórdão
AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROTEÇÃO DE MENOR. SITUAÇÃO DE RISCO E ABANDONO. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO.

Correta a decisão que determinou a inserção de criança em situação de risco e abandono em abrigo LBV, sob pena de responsabilização civil e criminal do Prefeito Municipal, devendo ser mantida. Inteligência dos artigos 227 da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Negado seguimento ao agravo.

Apelação nº 0000525-20.2013.8.19.0002 - Relator: DES. MILTON FERNANDES DE SOUZA. A C Ó R D Ã O
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO. ABRIGAMENTO. POPULAÇÃO DE RUA. MORADIA. DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍTICAS SOCIAIS. OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. OMISSÃO ESTATAL. MANIFESTAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

AC 20150161146 Joinville 2015.016114-6 / Relator: Luiz Fernando Boller
APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO. APLICAÇÃO DE MEDIDA DE PROTEÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA QUE O MUNICÍPIO SUPORTE OS GASTOS COM A INTERNAÇÃO DE IRMÃS GÊMEAS PORTADORAS DE PATOLOGIA MENTAL EM CLÍNICA PARTICULAR. INSURGÊNCIA DA MUNICIPALIDADE. CHAMAMENTO DO ESTADO AO PROCESSO. INVIABILIDADE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS PELO FUNCIONAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. ARTS. 194 E 204, INC. I, DA CF. PLEITO PARA SUPRESSÃO DA EXPRESSÃO "INTERNAÇÃO", CONSTANTE NO DISPOSITIVO DA SENTENÇA, PORQUE CONSTITUIRIA OBRIGAÇÃO POR TEMPO INDETERMINADO. INÉRCIA DO MUNICÍPIO EM DISPONIBILIZAR INSTITUIÇÃO PRÓPRIA PARA O TRATAMENTO PATOLÓGICO QUE ACOMETE PESSOAS PORTADORAS DE TRANSTORNOS MENTAIS. CUSTEIO DE VAGA EM ENTIDADE PARTICULAR, DE FORMA ININTERRUPTA, QUE SE MOSTRA PROPORCIONAL À ALUDIDA LETARGIA. [...] Evidente que tão logo seja suprida essa lacuna, as condições de efetividade do título judicial poderão ser revistas, mormente quando se tem em vista o esmerado trabalho e esforço vertido pela equipe multidisciplinar do próprio Município de Joinville, que constantemente indagou sobre as possibilidades de reinserção das irmãs ao convívio da sociedade, materializado, inclusive, pelo fomento ao estreitamento do laço familiar. Mas, por ora, enquanto desaconselhada a completa reaproximação e convívio da família - pelas próprias integrantes da equipe de apoio -, aliada à falta de amparo governamental - quanto à implementação de tais serviços assistencialistas de alto grau de complexidade -, é lúdima a imposição judicial por tempo indeterminado para o custeio de 2 (duas) vagas no Centro Terapêutico. E nem se diga que a escolha de uma entidade privada fere a discricionariedade da Administração Pública. Afinal, (...).

Numa breve síntese do que diga respeito à interpretação dos Tribunais na direção do fortalecimento do SUAS, diríamos que a base valorativa da orientação do Judiciário encontra-se fixada na diretriz constitucional da '*dignidade da pessoa humana*'.

Mas, esta busca de solução pela via judicial em razão das pendências dos serviços próprios da Assistência Social deve, no nosso entender, ser evitada.

A orientação por parte do CREAS quanto à judicialização das pretensões dos usuários deve ser, no nosso entendimento, o último recurso, após vencido o âmbito administrativo com as articulações intra ou interinstitucionais, ou mesmo, o jurídico-administrativo – no que se incluem as atuações do Conselho Tutelar, dos Conselhos Sociais. Neste sentido, admissível ao CREAS, no nosso entender, o uso da notificação extrajudicial.

Lembrando, ainda, que compete ao Conselho Tutelar cobrar, mediante medidas administrativas e promoções judiciais, as responsabilidades de existência e da disponibilidade dos '*prontos-socorros*'⁴⁴ necessários a assegurar o atendimento dos direitos ameaçados e violados, ou seja, a garantia da dignidade humana – que é o âmbito da assistência social.

Eu creio que a Notificação Extrajudicial pode vir a ser pensada, como instrumento a ser utilizado e/ou sugerido no âmbito da assistência social, como último recurso ao usuário, evitando que este tenha que alcançar, pela via judicial, o restabelecimento do seu direito violado ou ameaçado.

É que a Notificação:

- ✓ Faz prova incontestável de que o usuário deu conhecimento ao notificado, quais sejam, os gestores dos serviços de proteção social ou dos programas complementares das demais políticas públicas, bem como,
- ✓ Apresenta o conteúdo objeto de interesse dos usuários – ou seja, o seu direito violado.

Assim, no nosso entendimento, para evitar a judicialização dos serviços de proteção, o grande foco da gestão das ações de proteção social não deve ser apenas a eficiência e eficácia dos serviços em si, mas essencialmente, a qualidade das relações intra e interinstitucionais para promoção e proteção dos direitos socioassistenciais.

Considerando-se a dificuldade de atuação nas situações de violação de direitos e que o atendimento deve ser amplo e integral, há a necessidade de uma abordagem multiprofissional, incluso o Advogado.

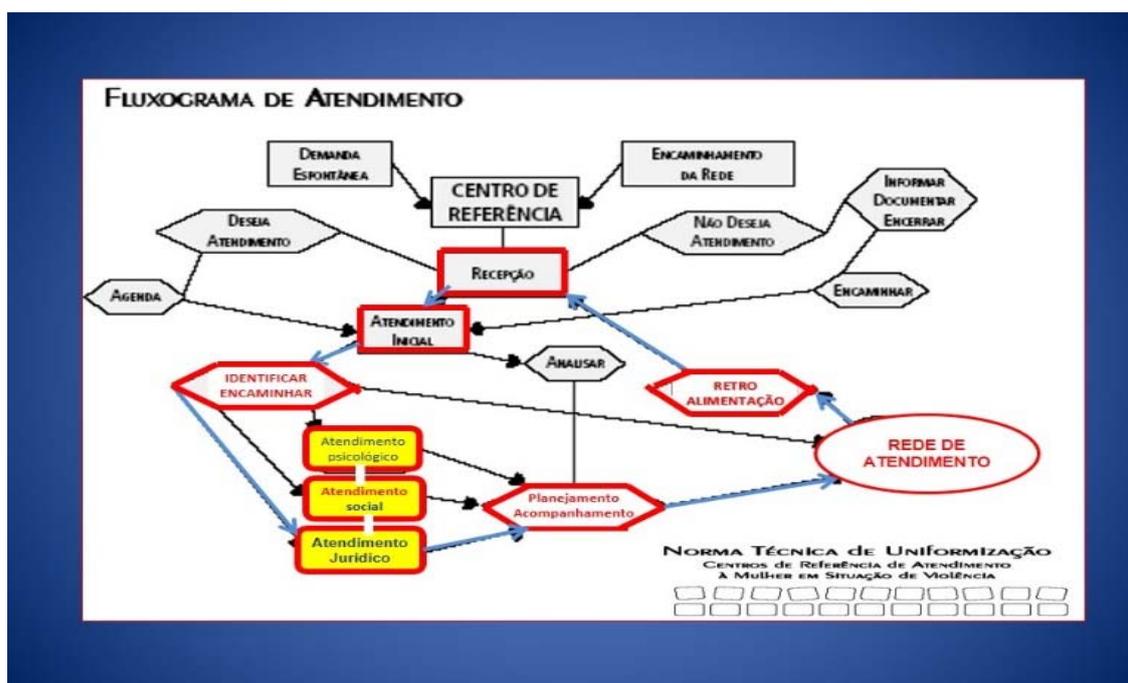
E Senhores,

⁴⁴ KAMINSKI, André Karst. O Conselho Tutelar, a Criança e o Ato Infracional: Proteção ou Punição? Canoas: Ulbra, 2004, p. 138.

Operar este serviço é dificultoso pela complexidade no fluxo deste atendimento intra e interinstitucional para obtenção da eficácia na promoção e proteção do direito socioassistencial, incluso direitos fundamentais.

Estes fluxos e rotinas encontram-se detalhados a seguir (Fluxograma 2), o que demonstra a presença de um certo grau de dificuldade para imediato atendimento do usuário, mormente quando passe a exigir uma atuação compartilhada da equipe profissional.

Fluxograma 2: Rotina do Atendimento do Usuário, no Centro de Referência

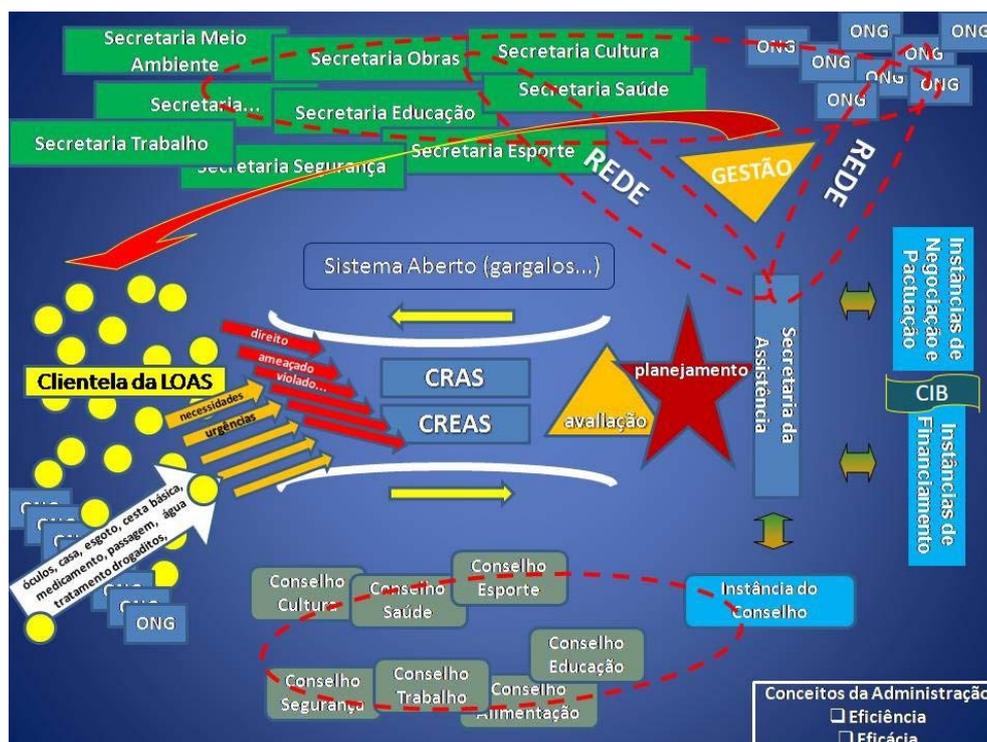


Contudo, a complexidade aumenta, sobremaneira, se os interesses do usuário demandarem alcançar os serviços da rede externa de atendimento, ou seja, aqueles realizados pelas demais políticas públicas, em caráter de complementariedade, conforme Fluxograma 3.

Percebe-se aí, a importância de um Protocolo de Atendimento Intersetorial para amalgamar uma solução para situações de deficiência da rede de serviços já apontadas por Conferências anteriores, quais sejam:

- ✓ Ausência de delimitação do campo de responsabilidade da política da Assistência Social dentro do Sistema de Proteção Social brasileiro;
- ✓ Falta de definição, dentro dos níveis de proteção, das responsabilidades da assistência e daquelas que são compartilhadas com as demais políticas públicas.

Fluxograma 3: Rotina do atendimento ao Usuário e desdobramentos interinstitucionais



Fonte: Palestra de Hélio Abreu Filho, na Conferência de 2009, em Balneário Camboriú.

Aliás, nós demonstramos esta complexidade dos encaminhamentos a serem efetuados pelo CRAS e CREAS, quando palestramos na Conferência da Assistência Social em 2009, realizada em Balneário Camboriú.

Mas, no insucesso dos esforços administrativos e jurídico-administrativos para fazer acontecer a promoção e a proteção dos direitos fundamentais e socioassistenciais, resta ainda ao usuário os Mecanismos de Exigibilidade dos direitos.

É o que se verá a seguir.

6.3. Mecanismos de exigibilidade dos direitos

As políticas públicas atuam de forma preventiva a fim de evitar a ocorrência de violações a direitos.

De outro lado, os mecanismos processuais exercem um papel repressivo, minorando as consequências de possíveis violações ocorridas, embora em alguns casos possam ser utilizados preventivamente.

Interessante notar, entretanto, que neste aspecto, a CF não se volta somente para a garantia dos direitos da cidadania, mas também assegura demandas para a edição de leis e regulamentações necessárias ao pleno exercício da cidadania.

No referente aos instrumentos processuais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê diversos remédios (mecanismos de exigibilidade) de proteção aos *direitos fundamentais* e socioassistenciais.

Destes, destacamos cinco, sendo os quatro primeiros considerados *garantias dos direitos coletivos*⁴⁵.

- ✓ Mandado de Segurança
- ✓ Habeas Data
- ✓ Mandado de Injunção
- ✓ Ação Civil Pública (também individuais homogêneos)
- ✓ Direito de Petição

Passa-se, então, a uma breve abordagem desses instrumentos, também denominados de 'garantias constitucionais':

Mandado de Segurança⁴⁶

A Constituição Brasileira dispõe em seu art. 5º:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; (...)."

O mandado de segurança tem por objeto a correção de ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo ao direito individual ou coletivo, líquido e certo do impetrante. Registre-se que o ato pode advir de autoridade⁴⁷ de qualquer dos três poderes.

O mandado de segurança pode ser preventivo, quando ameaça direito líquido e certo, ou repressivo, no caso de ilegalidade já cometida.

Exemplo – Mandado de Segurança

- TJSC - Agravo de Instrumento:

⁴⁵ SIDOU, José Maria Othon. Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data, ação popular: as garantias dos direitos coletivos. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

⁴⁶ Consoante MEIRELLES, Hely Lopes: "nosso mandado de segurança inspirou-se no *juicio de amparo* do Direito Mexicano, que vigora desde 1841, para a defesa de direito individual, líquido e certo, contra atos de autoridade" (in: Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública Mandado de Injunção, Habeas Data. São Paulo: Malheiros, p. 22). Sobre mandado de segurança vide também: BUZAID, Alfredo. Mandado de Segurança, injunções e mandamus, *Revista de Processo* n. 57, p. 7 e MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Atlas, 2003, p. 163.

⁴⁷ Autoridades públicas propriamente ditas como também, os praticados por administradores ou representantes de autarquias e entidades paraestatais e, ainda, os de pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas, como são os concessionários de serviços de utilidade pública, no que concerne a essas funções (art. 1º, §1º, da Lei n. 1533/51).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISAO LIMINAR DETERMINATIVA DO REPASSE DE VALORES DEVIDOS PELO MUNICÍPIO À CONSEG - CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA. RECURSO PROVENIENTE DO FIA - FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AUTORIZAÇÃO DADA PELO CMDCA - CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NEGATIVA DA MUNICIPALIDADE FUNDADA NA NAO-APRESENTAÇÃO DE CERTIDAO NEGATIVA DE DÉBITOS MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA NAO COMPROVADA. DECISAO INTERLOCUTÓRIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.
(AG 20130255928 SC 2013.025592-8)

Habeas Data

O habeas data é uma garantia constitucional sobre os direitos relativos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. É uma Ação mandamental que tutela a prestação de informações constantes em Bancos de Dados de entidades públicas ou privadas, bem como sua retificação.

Ele objetiva, por exemplo, a eventual exclusão de dados sensíveis à intimidade e à honra da pessoa, relativos à origem racial, orientações política, ideológica, filosófica, credo religioso, filiação partidária ou sindical, orientação sexual ou outros dados incorretos ou colhidos com fins ilícitos.

Exemplo – Habeas Data

A declaração formal de nascimento indicada pelo artigo 10, inc. IV do ECA, é documento indispensável à lavratura do Registro Civil no cartório do domicílio do responsável pelo registro, nos moldes da Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), sendo recomendada a impetração do remédio constitucional na modalidade de *Habeas Data* diante da recusa do Hospital ou estabelecimento médico em fornecê-lo.

Mandado de Injunção

Instituto inédito no direito pátrio foi trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXI, *in verbis*:

Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Exemplo – Mandado de Injunção

O STF confere atualmente efetividade ao mandado de injunção que, até então, era um instituto inócuo. Nas palavras de Barroso (2009, p. 274):

“Trata-se de um avanço capaz de retirar do limbo o mandado de injunção, sobretudo pelo fato de o STF ter admitido a possibilidade de dar à decisão eficácia erga omnes, a despeito da inexistência de previsão legal ou constitucional nesse sentido.”

O instituto adquiriu capacidade de ditar a norma, desde logo, para que seus direitos inviabilizados sejam exercidos com plenitude, imprimindo, assim, efetividade ao mandado de injunção.

Na inoperância deste instituto, a iniciativa popular de lei apresenta-se como alternativa válida, conforme faculta o artigo 14 da constituição federal.

Iniciativa Popular de Lei

Ela poderá produzir a almejada regulamentação de artigo constitucional ou de lei ordinária, onde conste o direito social visado, considerado de eficácia contida.

Mas, por evidente, não resolverá a situação do imediato atendimento ao direito violado ou ameaçado.

Segundo o artigo 14 da CF/88, a ‘soberania popular será exercida (...) mediante (...) iniciativa popular’, e, tanto no Município, como na União, caberá a *iniciativa popular de lei*, através de manifestação subscrita pelo eleitorado, no caso municipal, por cinco por cento, e nacional, “por no mínimo um por cento, distribuído pelo menos por cinco Estados (...)”.

Este é um caminho penoso. E foi o caso da Lei n. 11.124/2005, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que trouxe uma resposta ao déficit habitacional do país (falta, na época, cerca de 7 milhões de moradias).

Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública constitui-se em ação *civil* porque tramita perante o juízo cível e não no criminal e é denominada *pública* porque defende bens que compõem o patrimônio público, assim como os interesses difusos⁴⁸ e interesses coletivos,⁴⁹ os quais interessam a sociedade.

⁴⁸ Direitos difusos são direitos transindividuais, indivisíveis, cujos titulares indetermináveis são ligados por circunstâncias de fato. São exemplos de direitos difusos a proteção da comunidade indígena, da criança e do adolescente, das pessoas portadoras de deficiência; e, o direito de todos não serem expostos à propaganda enganosa e abusiva veiculada pela televisão, rádio, jornais, revistas, painéis publicitários; b) a pretensão a um meio ambiente hígido, sadio e preservado para as presentes e futuras gerações; (...); (...).

⁴⁹ Direitos coletivos são direitos transindividuais, indivisíveis, cujos titulares (grupo, categoria, classe) são pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por relação jurídica de base preexistente à lesão. São hipóteses que versam sobre direitos coletivos em sentido estrito, o aumento ilegal das prestações

A proteção desses interesses e bens far-se-á por três vias:

- ✓ cumprimento da obrigação de fazer,
- ✓ cumprimento da obrigação de não fazer e
- ✓ condenação em dinheiro;

A Ação Civil Pública consagrou uma instituição, o Ministério Público, valorizando seu papel de autor em prol dos interesses difusos e coletivos.

Oportuno lembrar que na ACP não só o Ministério Público é legitimado ativo para a propositura da *actio*, mas também:

- 1) União, Estados, Distrito Federal, Municípios;
- 2) Associações legalmente constituídas há, pelo menos, um ano, devendo demonstrar pertinência temática;
- 3) Entidades ou órgãos da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica⁵⁰, devendo demonstrar pertinência temática.

Exemplo – Ação Civil Pública

(a) Exigir do Município execução de política específica definida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante a obrigatória inclusão dos recursos pertinentes em orçamento municipal.

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido.

(STJ. 2ª T. RESP. nº 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. 11/11/03, DJ 15/03/04).

de um consórcio: o aumento não será mais ou menos ilegal para um ou outro consorciado. (...) Uma vez quantificada a ilegalidade (comum a todos), cada qual poderá individualizar o seu prejuízo, passando a ter, então, disponibilidade do seu direito. Eventual restituição caracterizaria proteção a interesses individuais homogêneos; b) os direitos dos alunos de certa escola de terem a mesma qualidade de ensino em determinado curso; (...)"

⁵⁰ Em termos didáticos, a Administração Direta é formada por órgãos públicos, sem personalidade jurídica, e um ente político de existência obrigatória (ou entidade política); já a Administração Indireta caracteriza-se pela presença de entidades administrativas, com personalidade jurídica, subdivididas em inúmeros órgãos públicos.

(b) Obrigatoriedade da implantação de programa destinado ao atendimento individualizado e especializado de adolescentes autores de atos infracionais portadores de problemas mentais ou transtornos psiquiátricos graves.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ECA. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA PERMANENTE DE ATENDIMENTO INDIVIDUALIZADO E ESPECIALIZADO, EM LOCAL ADEQUADO, DE ADOLESCENTES PORTADORES DE PROBLEMAS MENTAIS OU TRANSTORNOS PSIQUIÁTRICOS GRAVES PELA INSTÂNCIA INFERIOR. LEGALIDADE. ASTREINTES. FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. REVISÃO DO QUANTUM ESTABELECIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº. 7/STJ. (STJ. 2ª T. R. Esp. nº 970401/RS. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. J. em 02/12/2010).

APELAÇÃO CÍVEL. ECA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DETERMINAÇÃO DE ELABORAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DE PLANO DE ATENDIMENTO INTEGRAL E PERMANENTE ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES QUE NECESSITEM DE TRATAMENTO PARA DROGADIÇÃO E COM HISTÓRICO DE ATOS INFRACIONAIS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTIGO 5º, INCISO XXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...). O princípio da reserva do possível não pode ser usado como subterfúgio para o descumprimento do dever legal do ente federado, em especial quando ausente a prova da inviabilidade de cumprimento do provimento atacado. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. (TJRS. 8ª C. Cív. Ap. Cív. nº 70043771948. Rel.: Des. Alzir Felipe Schmitz. J. em 22/09/2011).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSE SOCIAL DO BENEFÍCIO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE DANO IRREPARÁVEL E PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA. INOCORRÊNCIA.

1. (...).

2. Dentre as finalidades da ação civil pública, passíveis de proposição pelo Ministério Público, está compreendida a proteção dos interesses coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos do idoso (art. 74, inc. I, Lei 10.741/03), como ainda a proteção de interesses coletivos das pessoas portadoras de deficiência (art. 3º, Lei 7853/89). Nesse rol está inserido o benefício assistencial previsto na Lei 8742/93, conforme previsão dos artigos 20 e 31 daquela norma, ante o direcionamento imposto pelo artigo 203, inc. V, CF.

3/6. (...).

Direito de Petição

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra o direito de petição em seu artigo 5º, inciso XXIV, “a”, *in verbis*:

São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)

Da leitura desse dispositivo constitucional, percebe-se que o direito de petição é um direito político que pode ser exercido individual ou coletivamente, podendo, desse modo, dirigir-se tanto à defesa de direitos pessoais quanto aos direitos coletivos ou difusos.

Considerando a definição expressa pela Lei nº 12.435/2011, de que o CREAS é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel da oferta de trabalho social especializado a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, incluso violação de direitos⁵¹, deve ele nortear o acesso dos usuários aos seus *direitos socioassistenciais*.

Aliás, a Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), dispôs em seu artigo 2º, que a proteção social especial tem por objetivo contribuir para a defesa de direito.

“Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para (...), a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.”

E nesta direção, o Ministério Público do Paraná⁵² identifica que as principais ações/atividades que constituem o trabalho social essencial ao serviço e que devem ser realizadas pelos profissionais do CREAS são, dentre outras:

- ✓ orientação jurídico-social;
- ✓ informação, comunicação e defesa de direitos;
- ✓ articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

⁵¹ Disponível na Internet: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/creas_institucional.pdf. [Consult. 2017-06-16].

⁵² Disponível na Internet: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/creas_institucional.pdf. [Consult. 2017-06-16].

Aliás, a respeito desta capilaridade na defesa de direitos, diz o “*Observatório Crack - é possível vencer (MDS/DPS)*”⁵³ que os serviços ofertados no CREAS “são desenvolvidos de modo articulado com a rede de serviços da assistência social, órgãos de defesa de direitos e das demais políticas públicas.”

Mas Senhores,

Não posso deixar de repassar para todos vocês nossa reflexão sobre o *papel do CREAS* e sobre o *papel do Advogado*⁵⁴ que integra a equipe do CREAS.

Assim, a pergunta que inicialmente estabeleço é:

- O CREAS ou o Advogado do CREAS, poderá, demandar em juízo para obter, por exemplo, o restabelecimento do direito ameaçado ou violado?

Neste âmbito, o MP/PR⁵⁵ chama atenção não só para identificação de papéis do CREAS, mas também a delimitação de competências.

Em relação a delimitação de competências, diz textualmente o MP/PR que:

“a clarificação de competências do CREAS junto à rede é fundamental para prevenir que seja chamado a assumir funções que não lhe competem, como, por exemplo, as da Defensoria Pública, ou das equipes interprofissionais do Poder Judiciário, das Delegacias Especializadas ou da Saúde Mental.”

Ora, em sendo responsabilidade do CREAS estabelecer a articulação com órgãos de defesa, por evidente, um de seus objetivos é assegurar proteção social imediata⁵⁶ às pessoas que vivenciam situação de violência, visando sua integridade física, mental e social.

Então pergunto:

- Na ausência do órgão da Defensoria Pública, da Advocacia Dativa e de outros órgãos e entidades de defesa de direitos, como assegurar a *dignidade humana, a prioridade absoluta, a eficácia imediata* de direitos socioassistenciais?
- Poderá o *Advogado do CREAS* ou o *próprio CREAS*, demandar em Juízo?

No pertinente à atuação do Advogado do CREAS em juízo, a favor de usuários, por decorrência de alguma situação emergencial, visando garantir a integridade física,

⁵³ Disponível na Internet: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/cuidado/centro-referencia-especializado-assistencia-social.html>. MDS/Departamento de Proteção Social. [Consult. 16.06.2017].

⁵⁴ Papel do Advogado no CREAS / SUAS. CAS/OAB-SC. 2016. <http://www.oab-sc.org.br/noticias/comissao-assistencia-social-oabsc-lanca-documento-sobre-atuacao-advogados-nos-creas/13222>

⁵⁵ Disponível na Internet: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/creas_institucional.pdf

⁵⁶ Disponível na Internet: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/porta1.php/assistencia_especial

mental e social de usuários do SUAS, a reflexão que se impõe é a de consultar o compromisso firmado por todo advogado devidamente inscrito na OAB. E ali vamos encontrar a promessa de defender a Constituição, os direitos humanos, a rápida administração da justiça e o aperfeiçoamento das instituições jurídicas. Vejamos:

“Prometo exercer a advocacia com dignidade e independência, observar a ética, os deveres e prerrogativas profissionais e defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático, os Direitos Humanos, a justiça social, a boa aplicação das leis, a rápida administração da justiça e o aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas”.

De se perguntar então,

Será que os princípios e paradigmas constitucionais não possuem eficácia para:

- ✓ derrubar barreiras administrativo-jurídicas que mantenham, no âmbito do Poder Executivo, uma espécie de *“monopólio de pobre”*;
- ✓ garantir ao usuário da assistência social, o imediato restabelecimento do seu direito violado; e, à vista do exposto,
- ✓ permitir ajuizamento de demanda judicial pelo Advogado da equipe multiprofissional, em nome da vítima?

Mas, e se for alegado que o CREAS não possui *‘personalidade jurídica’*!

Ora, o Conselho Tutelar, ou mesmo uma Secretaria Municipal, também não possui *‘personalidade jurídica’* e, no entanto, tem sua intervenção judicial reconhecida como legalmente possível, conforme Acórdão em APELAÇÃO CÍVEL nº 10.649-5/8, donde se extrai:

“Mandado de Segurança - Conselho Tutelar da Infância e da Juventude - órgão público permanente e autônomo - capacidade processual para a defesa de prerrogativas funcionais - cassação de sentença terminativa - prosseguimento da ação para a adequada prestação jurisdicional - apelação provida.”⁵⁷

- ✓ Com razão o Dr. Procurador de Justiça a fls. 86/87 quando salienta que é HELY LOPES MEIRELLES quem também diz que a capacidade processual dos órgãos públicos autônomos, para a defesa de suas prerrogativas funcionais, está hoje pacificamente sustentada pela doutrina e aceita pela jurisprudência. (...). Por terem prerrogativas funcionais próprias, quando infringidas por outro órgão admite-se a defesa delas até mesmo por mandado de segurança.
2. (...) o CONSELHO TUTELAR, como órgão público, a par de encaminhamento de providências administrativas, possui na verdade

⁵⁷ APELAÇÃO CÍVEL nº 10.649-5/8, da Comarca de SANTOS. Apelante: CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE SANTOS ZONA NOROESTE. Apelado: SECRETÁRIO DE AÇÃO COMUNITÁRIA DA PM DE SANTOS. São Paulo, 10 de fevereiro de 1999. Relator: Des. JOVINO DE SYLOS.

legitimidade para provocar o devido procedimento judicial. No zelo do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, poderá e deverá utilizar-se de todos os instrumentos jurídicos que se acham à disposição em nosso ordenamento jurídico (ROBERTO JOÃO ELIAS)⁵⁸.

Portanto, retornando à questão:

Será possível reconhecer ao CREAS a postulação, em juízo, para garantia dos direitos sociais violados, ameaçados, sonegados, omitidos, quando ausentes os órgãos operativos?

E eu entendo que, a partir do precedente estabelecido no Acórdão que reconheceu a capacidade postulatória do Conselho Tutelar, para defesa das próprias prerrogativas, por esse raciocínio, o CREAS poderia, como órgão autônomo, defender as suas prerrogativa em face de outros entes públicos. É polêmico, mas aceitável.

E desafio os Senhores, a comigo, construir uma resposta cidadã.

Continuemos pois.

6.3. A eficácia jurídica do BPC.

O direito ao BPC foi assegurado pela Constituição brasileira de 1988 e regulamentado posteriormente pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – LOAS⁵⁹, onde no artigo 20 estabeleceu critérios extremamente restritivos para o acesso ao BPC, a exemplo da exigência de renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

Diante dessa restrição, este direito teve sua eficácia e aplicabilidade reduzida deixando à margem do acesso ao BPC um expressivo contingente populacional que dele necessita para sobreviver com dignidade.

Em seu estudo a respeito do tema, Oliveira (2007)⁶⁰ informa que a legislação infraconstitucional desrespeitou o princípio basilar da assistência social, que é o

⁵⁸Disponível na Internet: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11303&revista_caderno=12. (26.06.2017). Nota: “Ademais, trata-se de um espaço legítimo da comunidade, que através de seus representantes, visando atender as suas crianças e adolescentes e famílias com o intuito de zelar pelo cumprimento dos seus direitos. O Conselho Tutelar poderá e deverá utilizar-se de todos os instrumentos jurídicos que se acham à disposição em nosso ordenamento jurídico, assumindo assim, as funções anteriormente exercidas pela justiça da infância e da juventude, relacionadas com os aspectos sociais.” In: ELIAS, Roberto João. Comentários ao estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Saraiva, 1994, p.117

⁵⁹ O Decreto 1.744/95 que igualmente regulamentou o BPC, conforme se registrou em nota à Introdução deste trabalho foi revogado pelo Decreto No. 6.214/07. Relevante a verificação do conteúdo indicado.

⁶⁰ Oliveira, Heloisa Maria José de. A eficácia do direito fundamental social ao benefício de prestação continuada (BPC) sob a ótica do princípio da necessidade social: um estudo a partir das decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. CESUSC. 2007.

atendimento às necessidades sociais, mas anunciou que o Poder Judiciário veio a ampliar a eficácia do acesso ao BPC, a partir da aplicação do *princípio da necessidade social*.

Oliveira (2007) estudou 16 Acórdãos, selecionados de forma aleatória, todos prolatados em 2007, e, em sua análise constatou que o TRF/4ª Região vem aplicando com competência e sensibilidade à questão social o *princípio da necessidade social*, adotando, para tanto, alternativas que minimizam o restritivo critério de renda imposto para a apreciação dos pleitos ao BPC.

Além disso, enaltece o relevante papel do Poder Judiciário, no sentido de outorgar a esses direitos a maior aplicabilidade possível, tendo em vista que o problema da reduzida eficácia e efetividade dos direitos fundamentais sociais decorre tanto de restrições de caráter legislativo como da insuficiente prestação de benefícios e serviços sociais pelo Poder Executivo.

E, ainda, permitiu apontar que as decisões do referido Tribunal coadunam-se com a moderna teoria constitucional e com o princípio maior da dignidade da pessoa humana, bem como, com a aplicação do *princípio da necessidade social*, o que, em sua concepção, contribuiu para elidir as muitas restrições à eficácia do BPC, oportunizando seu acesso a um maior número de postulantes a esse direito fundamental social prestacional.

Neste estudo, segundo a autora, ficou claro que o TRF/4º adotou várias alternativas para favorecer o acesso ao BPC por meio da aplicação do *princípio da necessidade social* na fundamentação de suas decisões.

Dentre estes, destacam-se:

1. Requisito da Incapacidade: - mediante o qual a posição dos magistrados tem sido unânime no sentido de ampliar o conceito de deficiência, tornando-o menos restritivo do que prevê a letra fria da lei.
2. Critério da Renda: - Em sua interpretação sistemática da Constituição, da própria LOAS e do Estatuto do Idoso, os magistrados utilizam o cálculo de renda familiar *per capita* de forma mais justa ao desconsiderarem, a partir do parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso, a renda percebida (na forma de benefício assistencial ou previdenciário) por outro membro da família do cômputo da renda familiar.

Adiciona Oliveira (2007) que: - “O TRF – 4ª Região também adota como alternativa para o cálculo da renda familiar a compreensão do conceito de família estabelecido pela previdência social. Assegura-se, dessa forma, a obediência ao critério objetivo de renda legalmente estabelecido e reforçado em decisão proferida na ADI 1.232 do STF e, ao mesmo tempo, o acesso ao BPC a um maior número de requerentes.”

3. Situação de Necessidade Social: - A tendência do TRF/4ª Região é a de interpretar as demandas do BPC conforme cada caso concreto. Observam, antes de tudo, as situações de risco e vulnerabilidade daqueles que buscam esse benefício para sobreviverem com alguma segurança econômica e, em consequência, com dignidade.

E estas posturas do TRF/4ª Região, segundo Oliveira (2007), encontram-se em consonância com o atual contexto social, político e econômico e não atrelados a um padrão hermenêutico dissociado da realidade.

E adiciona:

“Como já afirmado, no âmbito da indispensável ponderação a ser adotada conforme o caso concreto importa sempre optar pela solução mais compatível com a dignidade da pessoa humana. Se os objetivos do legislador constitucional apontam nessa direção, não há razão para descumprir tais preceitos e reduzir a eficácia do direito ao BPC, direito fundamental social prestacional indispensável para afiançar dignidade às pessoas idosas e àquelas com deficiência. Afinal, é a garantia da renda mínima mensal proporcionada por este benefício assistencial que lhes oportuniza o atendimento de suas necessidades sociais básicas e nutre em cada idoso ou pessoa com deficiência, bem como em suas famílias, a esperança de uma vida digna.”

7. CONCLUSÃO

É perceptível a alarmante desigualdade social, que se instala no país por decorrência da inaplicabilidade de certos *direitos fundamentais* na vida de parte significativa da população brasileira (renda de até um salário mínimo per capita), que carece de condições mínimas para uma existência digna.

Então é preciso recomendar uma postura para o Poder Executivo.

Esta postura deve estar direcionada ao fortalecimento do SUAS, na perspectiva do princípio da “*DIGNIDADE HUMANA*”.

Assim, penso ser nosso compromisso, enquanto integrantes deste projeto nacional pela manutenção segura da democracia participativa, refletir, ponderar, escolher, e com coragem apresentar indicativos que possam ser efetivamente abraçadas pelos Serviços Públicos de Proteção Social e transformadas em Resolução ou Moção pelo nosso Conselho Municipal de Joinville.

Assim pensando, consideramos oportuno lembrar e apontar, como contributo, alguns dos vários interesses da sociedade em ver alterado e modificado, no seu enfrentamento diário junto ao Poder Público:

1. Os Poderes Executivo e Legislativo, ao realizar a dotação orçamentária, não tem levado em conta as escolhas da sociedade.
2. O Poder Público não emprega mecanismos de controle social, nem segue precisamente as orientações técnicas dele próprio emanadas, para estimular eficácia maior possível nos seus procedimentos tendentes à garantia dos direitos fundamentais.
3. O Poder Público não se esforça por concretizar **os mínimos sociais** de forma progressiva, demonstrando o seu avanço passo a passo, mediante:
 - ✓ Definição de prioridades inclusivas, junto às políticas públicas afins, e,
 - ✓ Disponibilização, clara e objetiva, de serviços essenciais aos indivíduos e famílias em situação de exclusão social.
4. O Poder Público age de forma insuficiente no acesso aos direitos dos usuários que se encontram aquém dos mínimos sociais, faltando com prestações exigíveis por lei, na saúde, educação, trabalho, assistência social. O acesso e satisfação ao direitos não lhes é garantido a tempo e hora.

Então, a partir deste conjunto de elementos, penso ser oportuno, agora, retornar aos QUATRO EIXOS TEMÁTICOS desta Conferência para perquirir todos vocês sobre:

EIXO 1: Gestão dos direitos socioassistenciais e seus paradigmas: - a proteção social não contributiva e o princípio da equidade⁶¹

Considerando a função precípua deste princípio da equidade deve-se assegurar o tratamento diferenciado para que todos os usuários possam usufruir igualmente dos direitos.

Questão:

Que estratégias e mecanismos - que tenham capacidade de incidir na promoção da equidade e na redução de desigualdades - devem ser adotados para:

- ✓ fortalecer a defesa e a garantia de direitos socioassistenciais e
- ✓ dar visibilidade ao papel da Assistência Social?

EIXO 2: Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS.

Considerando a perspectiva da participação e qualificação dos usuários na gestão do SUAS.

Questão:

Que ações socioassistenciais devem ser ofertadas e/ou reforçadas, na perspectiva da consolidação da garantia de direitos, junto aos CRAS, CREAS, CENTRO

⁶¹ Ver Glossário do Informe 02. Disponível na Internet: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>

POP, Centro Dia, Unidades de Acolhimento, Entidades socioassistenciais e conselhos?

EIXO 3: Direitos Socioassistenciais: Garantia mediante acesso às seguranças socioassistenciais⁶² e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda.

Considerando este espaço público, como espaço proposto ao Conselho Municipal de Assistência Social, com capacidade de influir nos encaminhamentos da Conferência Estadual e Nacional.

Considerando ser imperioso a necessidade de fortalecer estratégias *intersectoriais* e de *integração de ações*, entre serviços, benefícios e transferência de renda para assegurar acessos e direitos.

Considerando que para 'constituir e manter as estratégias intersectoriais e de integração de ações' é necessário a precedente existência de um Pacto de Gestão Intersectorial para "Ações Integradas".

Considerando a importância destacada pela Constituição Federal (artigo 204) para com as ações governamentais na área da assistência social, que:

- (a) serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos:
- ✓ no artigo 195 da CF/88
 - ✓ outras fontes, que define seja a Receita Tributária Líquida (parágrafo único, 204).
- (b) terão como diretrizes:
- ✓ a descentralização político-administrativa
 - ✓ a participação da população na formulação de políticas e no controle das ações.

Nos apartamos de questões que buscam reproduzir os pertinentes desafios gerenciais do 'fazer mais com menos', ou da 'máxima eficiência', porquanto estes são empregados, culturalmente, e com regularidade, quando se trata de gestão de recursos para a política de Assistência Social.

Portanto, eis algumas questões:

i. Como fazer para que a valorização da Política de Assistência Social, propugnada pelo destaque que lhe deu a Constituição Federal, se manifeste por meio de recursos físicos, materiais, humanos e financeiros?

⁶² De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004) as seguranças socioassistenciais correspondem à: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

E quais são os mecanismos ou instrumentais (jurídicos – administrativos – sociais – comunicação) que possam ser apropriados ao Pacto de Aprimoramento do SUAS⁶³?

ii. Como captar e disponibilizar informações apropriadas para promover e manter a Gestão Intersetorial, visando a inclusão social de pessoas e de segmentos populacionais em determinadas localidades?

iii. Quais são os mecanismos e instrumentos que devem compor o *PACTO de Aprimoramento do SUAS* com objetivo de:

- *impactar na redução de desigualdades de acesso à educação e ao trabalho decente, sobretudo de grupos em situação de maior vulnerabilidade?*

- *incidir na redução de desigualdades e na prevenção da violência, sobretudo de grupos em situação de maior vulnerabilidade?*

- *erradicar as situações de acolhimento de crianças e adolescentes motivadas, exclusivamente, pela situação de pobreza de suas famílias?*

EIXO 4: Direitos Socioassistenciais: Garantia mediante legislação, como instrumento para gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federados.

Considerando ser fundamental para o Pacto, o aprimoramento de parâmetros para alcançar novas formas de cofinanciamento - com definição clara dos custos, da participação de cada ente no cofinanciamento - e convergência com as demandas, realidades e diversidades locais e regionais.

Questão:

i. Quais desafios do município emergem das legislações e normativas do SUAS e impactam na garantia de direitos socioassistenciais aos usuários? Estes desafios poderiam ser superados com o aprimoramento das legislações e normativas do SUAS? Como?

ii. O Pacto Federativo deverá incluir, além dos compromissos dos Entes Federativos, também o das Políticas Setoriais afins, ampliando-se a responsabilidade e o compartilhamento, na provisão e cofinanciamento das ações de proteção social?

Considerando que o artigo 204 e seu parágrafo único da CF/88 estabelece que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes,

⁶³ “O Pacto é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do Suas, e se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema como um todo.” “O Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas representa o compromisso entre o MDS e os órgãos gestores da assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que tem como objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Suas, do Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, no seu âmbito de competência.” Disponível na Internet: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas>. [Consult. 25.06.2017].

“facultado” aos Estados vincular a *programa de apoio à inclusão e promoção social* até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida.

Questão:

- Seria conveniente assumir este percentual como referencial básico para o Orçamento da Política da Assistência Social?

A vista do todo exposto, Senhores e Senhoras,

Cabe a(o) cidadã(o) usuária(o) da assistência social, à sociedade organizada, e, em última instância, ao Poder Judiciário, usar de suas prerrogativas, fazendo valer os dispositivos constitucionais, para que se possa efetivar o alcance possível aos direitos socioassistenciais, mediante cumprimento, pelo Poder Público, do que determina nossa Constituição Federal de 1988.

Decisões Judiciais, aliás, tomadas com competência e sensibilidade, pois que trazem à luz princípios constitucionais como o da dignidade humana, da necessidade social, da razoabilidade, da prioridade absoluta, da equidade, criando assim, pela via judicial, alternativas que minimizam o restritivo critério de renda, ou fortalecem o atendimento das emergências sociais, em razão de ameaça ou violação a direitos fundamentais.

Senhoras e Senhores,

Enquanto não reorganizarmos a base da sociedade, difundindo e pregando nas Escolas, nas Empresas, princípios imorredouros como os da honestidade e o respeito ao próximo, como algo absolutamente imprescindível a convivência sadia em sociedade, e deixarmos de cobrar atitudes éticas dos agentes políticos e agentes públicos, não estaremos a salvo e não teremos construído um país que se diga Justo e Fraternal.

E as respostas, é com o Senhores Conferencistas... vocês.

REFERÊNCIAS:

ABREU, Hélio Filho. Modelo de Gestão: Políticas Públicas. Disponível na Internet: <http://www.helioabreu.com.br/modelo-de-gestao-politicas-publicas/>. [Consult. 2017-07-06].

COSTA, Selma Frossard. A política de Assistência Social no contexto da educação infantil: possibilidades e desafios para um trabalho socioeducativo. Disponível na Internet: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v6n2_selma.htm. [Consult. 2017-06-17].

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____, José Joaquim. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

_____, José Joaquim; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. 3ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1992. Disponível na Internet: <http://webartigos.com/artigos/indicadores-sociais-definicao-e-importancia/112590>. [Consult. 2017-07-06].

JANNUZZI, Paulo de Martinho. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3 ed. Campinas: Editora Alínea, 2004.

Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017 (DOU, 27.06.2017). Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública

MÜLLER, Frederich. Métodos de trabalho do direito constitucional. 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2000.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. A eficácia do direito fundamental social ao benefício de prestação continuada (BPC) sob a ótica do princípio da necessidade social: um estudo a partir das decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. CESUSC. 2007.

Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial - *Versão Preliminar*. SNAS/DG do SUAS. MDS. Brasília.

Política Nacional de Assistência Social. Brasília. Set. 2004. MDS.

ROMERA, Valderês Maria e outros. Os Indicadores Sociais como Instrumento de Gestão Social. Disponível na Internet: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/cv10n2_valderes.htm. [Consult. 2017-07-06].

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.