

## O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Juliana Paganini*<sup>1</sup>  
*Reginaldo de Souza Vieira*<sup>2</sup>

**Resumo:** Historicamente, no Brasil, a assistência social foi confundida com práticas de caridade, bondade, clientelismo e favores, devido à herança cultural da não intervenção do Estado na vida das pessoas, ficando este alheio a qualquer responsabilidade social. Entretanto, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e o reconhecimento da assistência social como direito fundamental e social do ser humano e, posteriormente a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, a assistência social passou a ser inscrita como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, sendo resultante das lutas dos movimentos sociais e uma conquista para toda a sociedade. Dessa maneira, tem-se por objetivo compreender e analisar a Política Nacional de Assistência Social como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, tendo por referência a análise do Sistema Único de Assistência Social. O método de abordagem é o dedutivo e o método de procedimento o monográfico.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais; Políticas Públicas; Sistema Único de Assistência Social.

**Abstract:** Historically, in Brazil, social assistance was mistaken practices of charity, kindness, patronage and favors due to the cultural heritage of no government intervention in people's lives, this being unrelated to any social responsibility. However, with the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil and recognition of the social and social care as a fundamental human right and subsequently the regulations of the Organic Law of Social Assistance, welfare became registered as public policy, law citizens and the duty of the State, being the result of the struggles of social movements and an achievement for the whole society. Thus, it has been aimed at understanding and analyzing the National Social Welfare Policy as a mechanism for enforcement of fundamental rights in Brazil, with reference to the analysis of the Unified Social Assistance. The method of approach is the deductive method and procedure of the monograph.

**Key-words:** Fundamental Rights. Public Policy. Unified Social Assistance.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Estado, Política em Direito (NUPED/UNESC). Bolsista da CAPES. Email: julianaapaganini@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito – PPGD/UFSC. Líder do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Professor Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Advogado. Email: prof.reginaldovieira@gmail.com.

## 1 Introdução

Historicamente, a assistência social foi encarada enquanto mero ato de bondade do governante, onde tal cenário gerou conseqüências consideráveis, uma vez que o indivíduo não poderia exigir do Estado postura alguma, já que acreditava que este estaria lhe prestando um favor.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a assistência social passou a ser inscrita como política pública, na qualidade de um direito fundamental e social, inserto no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entretanto, na maioria das vezes esta foi implementada de forma fragmentada e centralizada, não atingindo grande parte da sociedade e reproduzindo a situação já existente.

Buscando dirimir com esse contexto, o Governo Federal em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), resolveu elaborar uma política pública que abolisse de vez com a cultura das ações isoladas de favoritismo e caridade, buscando organizar um Sistema que ofertasse serviços e programas de promoção e proteção a todas as pessoas, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para fins desta pesquisa, política pública se caracteriza “como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e /ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (SOUZA, 2007, p. 69).

Logo, para fazer valer os princípios da Constituição Federal de 1988 e as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social, foi criado em 2004 a Política Nacional de Assistência Social com o objetivo de implantar o SUAS em todo Brasil, utilizando como ferramenta a Norma Operacional Básica, e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, bem como a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais.

Assim, a presente pesquisa está dividida em três partes. A primeira contextualiza os direitos humanos e fundamentais, situando o direito fundamental à assistência social. Já a segunda parte, aborda alguns aspectos da Política Nacional de Assistência Social enquanto mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais

no Brasil, destacando o conceito de tal política pública, bem como os mecanismos que podem ser utilizados por quem dela necessitar.

Por fim, na última parte, tratar-se-á do Sistema Único de Assistência Social e do rompimento com a ideia do favor e caridade impregnada na assistência social, enfatizando a inserção das pessoas no âmbito da política pública.

Utilizou-se nessa pesquisa o método de abordagem dedutivo e como método de procedimento o monográfico.

## **2Contextualização dos direitos humanos e fundamentais**

Podemos situar as bases dos Direitos Humanos com as proclamações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e com a Declaração Francesa, que é resultado da Revolução Francesa de 1789. Estes direitos foram conquistados com o tempo, ao longo dos séculos. A luta pelos Direitos Humanos inicia quando os burgueses começaram a reivindicar direitos ainda no Estado absoluto e na luta contra este (SILVA, 2008, p. 152).

A Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia foi firmada entre as treze colônias inglesas na América. Esta declaração ocorreu no dia 12 de janeiro de 1776 e tinha como base as teorias de Locke, Rousseau e Montesquieu. O presente documento se firmava na igualdade entre os homens, maiores poderes ao povo, separação de poderes, liberdade religiosa, liberdade de defesa processual, liberdade de imprensa. Já a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi feita pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa em 27 de agosto de 1789. Esta declaração teve por objetivo libertar o homem de uma opressão do absolutismo e do regime feudal, ela é mais abstrata e com sentido universal. Os direitos explanados neste documento foram o direito de propriedade privada e segurança, os direitos políticos, bem como as garantias liberais individuais (SILVA, 2008).

No que tange aos direitos fundamentais do ser humano são considerados direitos essenciais para a vida e desenvolvimento do homem. De um ponto de vista histórico, os Direitos Fundamentais, são, originalmente, direitos humanos, que foram positivados, tornando-se assim, aptos a produção de efeitos no plano jurídico (GUERRA FILHO, 1997). Entende Miranda que “por direitos fundamentais

entendemos os direitos ou as posições jurídicas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição” (2000, p. 22).

Nas palavras de Norberto Bobbio:

Os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direitos) para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivados universais. (1992, p. 30)

Silva (2008) afirma que direitos fundamentais do homem referem-se a princípios que definem o nível do direito positivo de um ordenamento jurídico, transformando-se em prerrogativas, através das quais, concretizam-se as garantias de uma convivência digna, livre e igual para todos, sem distinções, são situações necessárias ao desenvolvimento, realização e convivência digna da pessoa humana, os quais devem ser formalmente reconhecidos e materialmente efetivados.

Mendes, Coelho e Branco preconizam que:

Direitos humanos, ainda, e até por conta de sua vocação universalista, supranacional, é empregada para designar pretensões de respeito a pessoa humana, inseridas em documentos de direito internacional. Já a locução direitos fundamentais, é reservada aos direitos relacionados com posições básicas das pessoas, inscritos em diplomas normativos de cada Estado. São direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra (2008, p. 244).

Portanto, podemos dizer que a base para conceituar os direitos fundamentais é o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que “no mundo contemporâneo diz respeito ao valor essencial do ser humano” valor esse que surgiu a partir de diferentes referenciais filosóficos (FIGUEIREDO, 2007, p. 47).

Sarlet prescreve que os direitos fundamentais possuem uma dupla significação em relação a sua eficácia vinculante, pois,

[...] se de acordo com o critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos poderes legislativo,

executivo e judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. Por este motivo é que se aponta para a necessidade de todos os poderes públicos respeitarem no âmbito de proteção dos direitos fundamentais, renunciando, em regra, a ingerências. [...] Os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais. (1998, p. 323).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dos direitos fundamentais subdividindo-se em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos (MORAES, 2008). Os Direitos Fundamentais são divididos tradicionalmente em três dimensões, também estas chamadas de gerações ou ondas de direitos.

A primeira dimensão de direitos é a luta pelos direitos individuais, tinha com base a “*liberdade*”. Esta dimensão veio em resposta ao absolutismo, onde o Estado que vigorava era o liberal. Os lemas que estavam no cerne desta eram: vida, propriedade e liberdade. As liberdades eram: de religião, de consciência, econômica, de ir e vir, de inviolabilidade de domicílio e liberdade de expressão. Nesta dimensão de direitos cabia ao Estado a prestação negativa de ações para que os direitos fossem garantidos, esta prestação era baseada na inércia do Estado (MORAES, 2008; MENDES, BRANCO, COELHO, 2008; SILVA, 2008).

A segunda dimensão de direitos é baseada na “*igualdade*”, no Estado de Bem Estar Social, ela inicia em meados de 1917 e 1919 e se sedimenta em 1945. Este Estado tem como objetivo os direitos sociais. Já neste outro momento de Estado, cabe a este, prestações positivas para que os direitos sociais fossem alcançados, o Estado precisa agir para concretizar o direito. Os direitos sociais são aqueles que falam sobre os trabalhadores, sindicalização, greve, da seguridade social, da educação, da previdência social, da saúde e da assistência social (MORAES, 2008; MENDES, BRANCO, COELHO, 2008; SILVA, 2008).

Para Sarlet:

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos

movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. A nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva, [...] por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc. (1998, p. 49)

A terceira dimensão surge por volta de 1970 em resposta ao desenvolvimento do comércio, transporte, e consumo. Os efeitos colaterais ao desenvolvimento afetam todos e se inicia a preocupação com o meio ambiente, os patrimônios da humanidade sejam eles naturais, civilizatórios ou culturais. Esta dimensão é baseada na “fraternidade”, os interesses desta dimensão são os direitos difusos que visam diminuir os efeitos colaterais causados pelo desenvolvimento e pela massificação de pessoas (MIRANDA, 2000; SILVA, 2008).

Esta ação do Estado na consolidação dos direitos fundamentais sociais, na qualidade de direitos humanos fundamentais, se inscreve nas políticas públicas a serem efetivadas e construídas com a sociedade e encontra amparo no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo direitos a prestações materiais (SARLET, 1998; MENDES; COELHO; BRANCO, 2008).

### **3A Política Nacional de Assistência Social como mecanismo de efetivação dos Direitos Fundamentais no Brasil**

No Brasil, a assistência social implica em serviços gratuitos, de natureza diversas, que o Estado presta aos membros da comunidade social, atendendo às necessidades públicas, ou seja, esta procura atender aqueles grupos mais vulneráveis que não têm acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação, segurança, habitação, trabalho e geração de renda (OLIVEIRA, 1996, p.124).

A Constituição Federal de 1988 trouxe então em seu artigo 203, I, II, que a assistência social, será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social e tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes, entendendo do mesmo modo a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, em seu artigo 2º (BRASIL, 2014-A; BRASIL, 2014-B).

Seguindo o mesmo norte, a Lei Orgânica de Assistência Social, possui

como diretrizes a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo, participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis e a primazia da responsabilidade do Estado, na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (Art.5º, I, II, III) (BRASIL, 2014-B).

Baseado nisso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, cumpriram as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 em Brasília, elaborando, aprovando e tornando pública a Política Nacional de Assistência Social, em setembro de 2004, com o objetivo de materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social e implantar o Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2014-F, p.07).

Tal atitude demonstra a preocupação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social, em tornar a assistência social política pública de Estado, visando atingir toda a sociedade, através de um conjunto de programas, serviços e benefícios, tendo como objetivo a manutenção ou reconstrução do saudável convívio familiar.

Sendo assim,

[...] a versão preliminar da Política Nacional de Assistência Social foi apresentada ao Conselho Nacional de Assistência Social em 23 de junho de 2004, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social tendo sido amplamente divulgada e discutida em todos os Estados brasileiros nos diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras que garantiram o caráter democrático e descentralizado do debate envolvendo um grande contingente de pessoas em cada Estado deste país. Este processo culminou com um amplo debate na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, onde foi aprovada, por unanimidade, por aquele colegiado (BRASIL, 2014-F, p.07).

Entretanto, a consolidação da assistência social como política pública e direito social, ainda exige o enfrentamento de importantes desafios, tais como a superação dos discursos culturais arraigados na sociedade de cunho meramente tradicional e conservador, que tendem a criar uma barreira entre a política pública de assistência social e a busca do direito pelo cidadão.

A Política Nacional de Assistência Social trata-se de um instrumento de criação do Sistema Único de Assistência Social, onde o Estado tem o dever de ampliar sua atuação, construir uma rede público-estatal para o atendimento do cidadão, além de ampliar o debate sobre a importância da assistência social como direito de cidadania, buscando universalizar o acesso ao discutir critérios de vulnerabilidade e risco social, para além da questão da renda e da pobreza (COSTA, 2007, p.42).

Para que haja mudança na realidade social da população em situação de vulnerabilidade, é necessário uma atuação ativa por parte do Estado na elaboração de mecanismos de combate a vulnerabilidade além da conscientização da sociedade, quanto aos seus direitos socioassistenciais.

Na área da assistência social, foi imprescindível a criação da Política Nacional de Assistência Social, pois ela estabelece um sistema conceitual válido para todo o território nacional, e ainda regula os serviços socioassistenciais, estabelecendo princípios e linhas gerais de ação, garantindo a isonomia entre os municípios e a universalização de direitos (MUNIZ, 2006, p.155).

Para a construção de tal política, precisou-se levar em consideração três vertentes de proteção social, ou seja, as pessoas, as circunstâncias e a família, onde tal proteção social exigiu a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem (BRASIL, 2014-F, p.10).

A Política Nacional de Assistência Social possui ainda como objetivos prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem, contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural, bem como assegurar que as ações no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2014-F, p.27).

Deste modo, tal política trouxe uma série de mecanismos para se aplicar junto a população, tendo sempre como foco a relação saudável do cidadão, tanto com sua família, quanto com sua comunidade.

Constitui público usuário da política de Assistência Social,

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2014-F, p.27).

Logo, verifica-se que a pobreza não é condição para que o cidadão seja usuário da política de Assistência Social, mas a situação em que a pessoa se encontra, pois se assim o fosse, esta política não teria grande efetividade, já que seria contraditória uma política que se propõe a lutar pela inclusão das pessoas na família e meio social, e ao mesmo tempo estigmatiza e discrimina boa parte da população, ao selecionar apenas a pobreza como paradigma de prestação de serviço.

Além disso, constituem funções da assistência social, a proteção social, a vigilância socioassistencial, e a defesa dos direitos socioassistenciais, onde a primeira é hierarquizada entre proteção básica e especial que consiste no conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social, para redução e prevenção do impacto dos acontecimentos naturais e sociais ocorridos ao ciclo da vida, dignidade humana e à família, enquanto que a segunda consiste no desenvolvimento da capacidade e dos meios de gestão, assumidos pelo órgão público gestor da assistência social, para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável e a terceira na organização da rede socioassistencial (COLIN; FOWLER, 2007, p.129).

Tanto a função de proteção social, quanto a vigilância socioassistencial e a proteção dos direitos socioassistenciais, são desafios que a assistência social lançou na luta pela efetivação dos direitos da pessoa humana, pois em uma sociedade, como a brasileira, permeada por situações concretas de fome, violência, desemprego, vitimizações, precarização das relações sociais e corrupção, não se deve trabalhar com situações isoladas, que acabam não repercutindo de maneira positiva, mas com expressões coletivas, para que se possa maximizar-se o público usuário dessa política.

Além disso, a Política Nacional de Assistência social, baseada no artigo 204 da Constituição da República Federativa do Brasil, trouxe a importância da participação da sociedade civil, tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2014-A).

Para Campos (2006), sem a presença ativa da sociedade civil, a política de assistência social não se realiza em conformidade com os princípios e as diretrizes que a orientam, ou seja, sem a participação militante e politicamente qualificada da sociedade civil, o paradigma expresso na Lei Orgânica de Assistência Social é desdenhado (p.118).

Assim, o modelo de democracia participativa adotado pelo Brasil, evidencia que o exercício da cidadania se dá através da participação popular, não somente através dos direitos políticos, ou seja, votar e ser votado, como também, através da participação efetiva dos membros da sociedade nas decisões governamentais, inclusive no que toca ao tema da assistência social.

#### O sistema político de assistência social

na perspectiva constante da Lei Orgânica de Assistência Social fortifica-se com a participação ativa da sociedade civil na interlocução com o governo, aproximando os governados dos governantes, reduzindo o hiato provocado pela democracia representativa entre o eleitor e o eleito, assegurando voz e visibilidade à sociedade civil nos espaços e nas agendas do governo (CAMPOS, 2006, p.119).

Contudo, a percepção da importância dos espaços de participação da sociedade civil e da comunidade, como forma de consolidar o fortalecimento da ideia de democracia participativa, é ainda frágil, pois as decisões ainda estão extremamente centralizadas ou submetidas ao controle burocrático e clientelístico dos representantes governamentais, que acabam por dominar esses espaços democráticos de construção de políticas públicas. Radicalizar a democracia no âmbito dos conselhos, fortalecendo o papel da Sociedade é condição necessária para a concretização de uma cidadania que supere os aspectos formais e concretize os direitos fundamentais do ser humano (VIEIRA, 2013).

Portanto, enfrentando desafios produzidos cotidianamente para implementar serviços de qualidade para as pessoas, a Política Nacional de Assistência Social conta com o apoio de diversos setores da sociedade civil, dentre

eles estão as associações de municípios, Comissões Intergestores Bipartite<sup>3</sup> e Tripartite<sup>4</sup>, conselhos de direitos, fóruns, associações, trabalhadores, universidades, estudantes, entre tantas outras, reafirmando o princípio democrático e participativo necessário para tal política (LOPES, 2006, p.83).

Logo, um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados.

Além disso, a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social, ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como canais estratégicos, para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social (BRASIL, 2014-F, p.09).

A Política Nacional de Assistência Social expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social, entretanto, para que haja a concretização dos direitos do público usuário, cabe afirmar novamente que faz-se necessário a participação ativa da sociedade, tanto na proposição, quanto na fiscalização da prestação dos serviços socioassistenciais.

Enfim, ao se constatar a dimensão e reflexos que a Política Nacional de Assistência Social trouxe para o campo da Assistência Social, faz-se necessário posteriormente verificar o que vem a ser o Sistema Único de Assistência Social, bem como quais os instrumentos que este utiliza para operacionalização e concretização dos direitos socioassistenciais no Brasil.

#### **40 Sistema Único de Assistência Social no Brasil**

---

<sup>3</sup> A Comissão Intergestores Bipartite, é uma instância colegiada de negociação e pactuação de gestores municipais e estaduais, como forma de viabilizar a implementação da Política de Assistência Social quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Único da Assistência Social (MDS, 2014).

<sup>4</sup> A Comissão Intergestores Tripartite, é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela é formada pelas três instâncias do SUAS: a União, representada pelo MDS; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (MDS, 2014).

No Brasil, a Política Nacional de Assistência Social significou um avanço, no sentido que ela mencionou o que fazer para se romper com a ideia do favor e inserir todas as pessoas em situação de vulnerabilidade no campo da política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

Entretanto, faltava um documento que criasse instrumentos de efetivação da lei e da própria política, ou seja, algo que dissesse como fazer realmente as ações socioassistenciais chegarem a ser realizadas de forma eficaz junto da comunidade.

Devido a isso,

nos dias 11, 12, 13, 14 e 15 de julho de 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social em reunião ordinária, resolve então aprovar a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), que consagra os eixos estruturantes para realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil, sendo que nos dias 12, 13 e 14 de dezembro do ano subsequente, há a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), com o objetivo de reestruturar e requalificar os servidores públicos para que saibam prestar com eficiência os serviços à comunidade (BRASIL, 2014-F, p.07).

Tais normas causaram alguns reflexos positivos na área da assistência social, pois além de definirem eixos estruturantes para a efetivação das ações socioassistenciais através do Sistema Único de Assistência Social, por outro lado, também se preocuparam com a capacitação dos trabalhadores para que houvesse uma melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância, com a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei Orgânica de Assistência Social e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece o caráter do Sistema Único de Assistência Social, funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira, níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social, instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do Sistema Único de Assistência Social, financiamento e regras de transição (BRASIL, 2014-D, p.13).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social refere-se a um primeiro esforço na área da assistência social,

objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, enfim, norteia os operadores frente a essa nova política (BRASIL, 2014-E, p. 22; BRASIL, 2014-D, p.15).

Diante dessa inovação na área da assistência social, é de grande importância o papel dos operadores, pois eles serão a garantia da prestação eficaz dos serviços socioassistenciais, bem como a "ponte" entre o direito e a real efetivação destes.

#### O trabalho destes operadores

[...] pode produzir resultados concretos nas condições materiais, sociais, políticas e culturais da vida de seus usuários; em seu acesso às políticas sociais, programas, serviços, recursos e bens; em seus comportamentos e valores; em seu modo de viver e de pensar, suas formas de luta e organização e em suas práticas de resistências (YAZBEK, 2014).

Enfim, tanto a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, quanto a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, foram primordiais para a oferta de serviços de qualidade para a população em situação de vulnerabilidade, concretizando assim os princípios e objetivos do Sistema Único de Assistência Social.

#### O Sistema Único de Assistência Social é

uma ferramenta de gestão da Política Nacional de Assistência Social e constitui-se na regulação e organização, em todo o território nacional, da rede de serviços socioassistenciais, os quais têm como foco prioritário a atenção à família extensa e o território como base de organização" (THIOLLENT, 2014).

Dessa maneira, tal Sistema é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito de assistência social, prestados diretamente ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais, e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (YAZBEK, 2006, p. 130).

Portanto, o Sistema Único de Assistência Social, além de ordenar os serviços socioassistenciais, ainda compartilha e distribui responsabilidades que eram tão somente do Poder Federal, para a União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, para que estes instalem, regulem e mantenham as ações de assistência social.

De fato, o Sistema Único de Assistência Social

não é um programa federal, isto é, uma nova linha de financiamento federal para alguma atividade ou ação de assistência social a ser desenvolvida pelos governos estaduais e municipais diretamente, ou através de entidades sociais. O SUAS não é linha de financiamento de CRAS. Pela tradicional leitura da relação da instância municipal com a federal, é este o entendimento ainda presente para alguns gestores. O SUAS não é um programa, mas uma nova ordenação da gestão da assistência social como política pública (SPOSATI, 2006, p. 111).

São eixos estruturantes da gestão desse Sistema, a precedência da gestão pública da política, alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários, matricidade sociofamiliar, territorialização, descentralização político administrativa, financiamento partilhado entre os entes federados, fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil, valorização da presença do controle social, participação popular, qualificação de recursos humanos, informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2014-D, p.14)<sup>5</sup>.

Denominam-se eixos estruturantes por servirem como sustentáculos para a efetivação dos direitos socioassistenciais, além de estabelecerem um norte para os operadores, fazendo com que os usuários sintam-se realmente afetados pelas ações da área da assistência social.

Além disso, este Sistema possui como princípios organizativos

a direção da universalidade do sistema por meio de: fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de assistência social de provisão partilhada entre os entes federativos, garantia de acesso aos direitos socioassistenciais a todos os que deles necessitarem, articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de seguridade social, descentralização político administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo, integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de assistência social (BRASIL, 2014-D, p.14).

Tais princípios demonstram um compromisso entre o Sistema Único de Assistência Social e os usuários dessa política pública, já que fixa critérios e

---

<sup>5</sup> Dever ser destacada também a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 que dispôs sobre a tipificação dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2014-C),

estratégias para atingir todas as pessoas que dos serviços socioassistenciais necessitarem.

Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, estão disponíveis como instrumentos para a efetivação dos direitos dos usuários dessa política, justamente para que não haja o retorno das práticas autoritárias e burocráticas, que nada contribuíram para a retirada da situação de vulnerabilidade em que a pessoa se encontrava, mas tão somente mantinha a exclusão social, reproduzindo a pobreza e miséria nas famílias.

Ora, “sem sombras, ou dúvidas, o jovem SUAS não só conduziu a “menina LOAS” à maturidade como lhe conferiu um novo estatuto: incluiu-a no âmbito das políticas públicas” (SPOSATI, 2006, p.102), ou seja, o Sistema Único de Assistência Social, fruto da luta de diversos setores da sociedade, fez o que estava estabelecido apenas no papel se tornar efetivo na prática, através de alguns mecanismos de consolidação dessa política, significando uma conquista na área da assistência social.

Assim, a chegada do Sistema Único de Assistência Social, após onze anos de publicação da Lei Orgânica de Assistência Social e dezesseis anos desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, consolida de fato a política de assistência social no âmbito do direito social e da cidadania (TORRES, 2006, p. 53).

Mais do que isso, o Sistema Único de Assistência Social, está efetivamente materializando as reais condições não apenas para se elevar a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social, mas principalmente, consolidando o caminho mais viável na contemporaneidade para uma reforma do sistema de proteção social brasileiro.

## **5 Considerações finais**

O processo de inserção da assistência social no campo da política pública foi resultante de lutas sociais, que resultaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, e no rompimento, pelo menos no papel, da cultura das ações isoladas de favoritismo e caridade.

Desse modo, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei Orgânica

de Assistência Social foram de fundamental importância na estruturação de uma política pública de qualidade no âmbito da assistência social.

Essa política tem sua base na concepção de direitos fundamentais adotada pela CRFB/1988, que vislumbra a assistência como um direito fundamental e social do ser humano.

Devido a isso que, em 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social cumprindo com as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social elaboraram e tornaram pública a Política Nacional de Assistência Social, implantando o Sistema Único de Assistência Social em todo Brasil.

Portanto, conforme vimos no decorrer do texto, foi a partir da edição da Política Nacional de Assistência Social que restou estabelecido o dever do Estado de ampliar sua atuação, construindo uma rede público-estatal para o atendimento do cidadão, além de ampliar o debate sobre a importância da assistência social como direito de cidadania, buscando universalizar o acesso ao discutir critérios de vulnerabilidade e risco social, para além da questão da renda e da pobreza.

## Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 abril 2014-A.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**: Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>. Acesso em: 12 abril 2014-B.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 12 abril 2014-C.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 12 abril 2014-D.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 12 abril 2014-E.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 12 abril 2014-F.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 88, ano XXVI, jun. 2006.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt, Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo conceitos e compromissos. In: BATTINI, Odária (Org). **SUAS: Sistema único de Assistência Social em debate.** São Paulo: Veras, 2007.

COSTA, Lucia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária (Org). **SUAS: Sistema único de Assistência Social em debate.** São Paulo: Veras, 2007.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Direito fundamental à saúde:** parâmetros para sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, ano XXVI, jun. 2006.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 12 abril 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional:** direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.88. 2006.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Assistência Social:** do discurso do estado à prática do serviço social. Florianópolis: Editora da UFSC, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Celina. Estado de arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p. 65-86.

SPOSATI, Adaíza. O primeiro ano do Sistema único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, ano XXVI, jun. 2006.

THIOLLENT, M, **Sistema Único de Assistência Social**: bases políticas e institucionais para o reordenamento da assistência social. Disponível em: [http://www.tj.sp.gov.br/Download/Corregedoria/pdf/sist\\_unico\\_as.pdf](http://www.tj.sp.gov.br/Download/Corregedoria/pdf/sist_unico_as.pdf). Acesso em: 12 abril 2014.

TORRES, Julio Cesar. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.88. 2006.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A Cidadania da República Participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 88, ano XXVI, jun. 2006.

\_\_\_\_\_, Maria Carmelita. **O Serviço Social na área da Assistência Social**.

Disponível em:

[http://www.proead.unit.br/professor/pos\\_gestaoSUAS/arquivos/textos/o%20servico%20social%20na%20area%20de%20assistencia%20social.pdf](http://www.proead.unit.br/professor/pos_gestaoSUAS/arquivos/textos/o%20servico%20social%20na%20area%20de%20assistencia%20social.pdf). Acesso em: 12 abril 2014.