

# O PAPEL DO ADVOGADO E DA ADVOGADA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): ALGUMAS REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS NECESSÁRIAS PARA A SUA EFETIVAÇÃO

Ana Paula Flores<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é traçar uma relação entre a Política de Assistência Social, mais especificamente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atualmente em processo de implementação, com a atuação do advogado e da advogada, um(a) profissional considerado(a) indispensável à administração da Justiça, também pela Carta Magna de 1988, em seu art. 133. Também objetiva fomentar uma necessária discussão acerca da atuação deste profissional, no âmbito do SUAS, para que o(a) mesmo(a) possa contribuir com a efetivação, com o acesso e com o exercício da cidadania pelos(as) usuários(as) dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atuação. Advogado(a). Assistência Social. Sistema Único de Saúde e Assistência Social (SUAS).

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Os percursos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da Constituição Federal de 1988. 3. A função do Advogado(a) a partir da Constituição Federal. 4. A atuação do Advogado(a) no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 5. Conclusão. 6. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 deflagrou um novo momento para a história da Política de Assistência Social em nosso País. Definida então no art. 194, como uma Política Pública de Seguridade Social não contributiva, a Política de Assistência Social, prevista nos arts. 203 e 204, passou a integrar um novo cenário no País, que, desde então, até o momento

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social (PPGSS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS (2014). Atualmente integra o Núcleo de Pesquisas em Demandas e Políticas Sociais (NEDEPS) na PUC/RS. Especialista em Direito e Gestão Pública Municipal pela Universidade de Caxias do Sul (UCS 2007). Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG 2012).

atual, está buscando sua efetivação, a partir de uma mudança de concepções, passando de uma política prestada na lógica do favor, da benesse, realizada por voluntários e, muitas vezes, vinculada a favores políticos ou a entidades religiosas, para a constituição de uma política pública, de competência do Estado, garantidora de direitos e protetora quando da violação destes.

Desde suas origens, a Política de Assistência Social no Brasil esteve relacionada ao clientelismo, ao apadrinhamento, ao assistencialismo, à tutela, o que desde então configurou um padrão de favor e não de acesso a direitos, caracterizando-a historicamente como uma estratégia política de cunho eleitoral por parte do Estado. “Para o Estado, a ação compensatória tem um uso político que se expressa na viabilidade de tutela e na demonstração da face humanitária do capitalismo”, renegada como secundária e marginal, no conjunto das políticas sociais.” (COUTO, 2008, p. 32).

A partir de sua instituição como política pública, a Política de Assistência Social foi regulamentada pela Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passando a estabelecer algumas garantias fundamentais, mas principalmente determinando que deve ser o Estado, por meio dos governos municipais, estaduais e federal, o agente promotor dessas garantias e de direitos, inaugurando, assim, uma nova fase para a cidadania brasileira.

Embora a Constituição Cidadã tenha sido um marco no fortalecimento da cidadania brasileira, muitos de seus dispositivos ainda carecem de regulamentação, sendo possível observarmos que um dos maiores desafios, no mundo jurídico-constitucional pós-1988, está demonstrado na garantia e efetivação, por parte do Estado dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, assegurados na tão comemorada Constituição, principalmente no que se refere aos “Direitos Sociais” (art. 6º).

É fato que, dificuldades na concretização de direitos podem surgir pela ausência de marcos normativos, como também pela inobservância dos mesmos, ou ainda pela mudança necessária de culturas arcaicas instituídas no âmbito da gestão das políticas públicas. A vida cotidiana tem demonstrado isso, no âmbito do acesso às políticas sociais e, mais especificamente, na Política de Assistência Social, ainda impregnada por práticas assistencialistas e clientelistas, bem como por uma visível defasagem nos marcos regulatórios que a instituem e definem nos estados, no DF, e, principalmente, nos municípios.

A partir de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília, uma grande deliberação foi efetivada, qual seja: a necessidade da imediata implementação do Sistema Único de Assistência

Social (SUAS) no País, que passou a se materializar principalmente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB–SUAS)<sup>2</sup> em 2005 e, posteriormente, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB–RH SUAS) em 2006, dentre outras normatizações de igual relevância.

Desde a sua instituição pela Constituição Federal de 1988, a Política Pública de Assistência Social passou a ser regulamentada por um vasto aparato legal, ainda em construção atualmente, mas de suma importância para a sua organização e gestão, dentre o qual é relevante destacar:

✓ 1993 – Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS;

✓ 2004 – Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS 145, de 15 de outubro de 2004;

✓ 2005 – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB–SUAS), aprovada pela Resolução CNAS 130, de 15 de julho de 2005;

✓ 2006 – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB–RH SUAS), atualizada pela Resolução CNAS 17, de 20 de junho de 2011;

✓ 2007 – Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, aprovado na VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, em 2007;<sup>3</sup>

✓ 2009 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), aprovada pela Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009, e reimpressa em 2013;

✓ 2011 – Lei Federal 12.435, de 6 de julho de 2011, que atualizou e acrescentou dispositivos na LOAS;<sup>4</sup>

✓ 2012 – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB – SUAS), aprovada pela Resolução CNAS 33, de 12 de dezembro de 2012.

Nesse sentido, a definição e a atualização do marco regulatório garantem o embasamento legal deste processo de transformação de política pública, em pleno vigor na atualidade, o qual ainda tem sido insuficiente para possibilitar a mudança de realidades necessárias nas gestões públicas, prioritariamente, as estaduais, do DF e municipais, por uma série de

fatores que ainda necessitam de discussão, fortalecimento, regulamentação e implementação, para que, o SUAS realmente se efetive como sistema descentralizado, participativo e garantidor de direitos, além de protetor destes quando violados.

## **2 OS PERCURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a aprovação da LOAS em 1993, a Política Pública de Assistência Social está em um contínuo processo de implantação e implementação pelos três entes federados, sendo que, desde então e principalmente na atualidade, se materializa na efetivação do SUAS, sendo possível observar, a partir do status em que se encontra o sistema, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais especificamente através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), enquanto gestor federal, e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto órgão de controle social, tem cumprido seu papel normatizador, cofinanciador e fiscalizador desta política pública, embora ainda existam muitos desafios.

No entanto, também é notório que os estados não têm conseguido cumprir seu papel interlocutório e intermediário com os municípios, podendo esta afirmação ser confirmada a partir de dados oficiais e anuais, principalmente do Censo SUAS,<sup>5</sup> em que fica evidente que sua implantação ainda ocorre de forma muito desigual. Nesse sentido, também, quando observa-se a evolução do SUAS no Brasil, em relação ao porte populacional dos municípios, é possível constatar uma relação diretamente proporcional, qual seja: quanto menores os municípios,<sup>6</sup> mais frágeis são os sistemas/gestores que operacionalizam a Política Pública de Assistência Social nos territórios, onde, com grande frequência, não se efetivam, ainda que minimamente, a DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA e tampouco o COMANDO ÚNICO, preconizados como diretrizes do sistema pela LOAS (art. 5º, inciso I) e pela NOB-SUAS 2012 (art. 5º, inciso II).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo, previsto inicialmente pela LOAS em 1993, mas que teve sua implementação iniciada a partir de deliberação aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, posteriormente regulamentada pela NOB-SUAS 2005, e só então instituído legalmente a partir da atualização da LOAS em 2011, pela Lei Federal 12.435, de 6 de junho de 2011.

O SUAS tem por funções: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (art. 2º LOAS), e se materializa através da provisão e da oferta de projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais no território nacional. Foi inspirado nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), organizando seus programas e serviços de assistência social de forma territorializada e instalando suas unidades de atendimento em comunidades com maiores indicadores de vulnerabilidade social dos municípios brasileiros.

Com um modelo de gestão participativa, ele articula os três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, envolvendo diretamente as estruturas e os marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Em julho de 2010, conforme dados do Censo SUAS, 99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em algum dos níveis de Gestão do SUAS. Da mesma forma, todos os estados aderiram ao pacto de implantação e aprimoramento de seus sistemas locais e regionais de assistência social, buscando desde então a adequação de suas estruturas de assistência social aos parâmetros instituídos pelo SUAS, embora seja relevante destacar que, o desempenho dos municípios na implantação e implementação do sistema, tem superado o desempenho dos estados, ao observarmos os dados oficiais.

O SUAS, conforme definido pela LOAS, organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social.<sup>7</sup> A primeira, é a Proteção Social Básica destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais; ao desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento dos vínculos familiares, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social (art. 6ºA) (I), donde se destacam, como principais serviços, as unidades públicas denominadas Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (art. 6ºC, §§1º, 3º), que ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (art. 24A). A segunda, é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tenham tido algum(ns) de seus direitos violados, por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. A Proteção Social Especial se subdivide em Média Complexidade, donde se destacam como principais serviços os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) (art. 6ºC, §§2º, 3º), que ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) (art. 24B), e de Alta Complexidade, em que se destacam, como principais serviços, os de Acolhimento Institucional, que se subdivide em: Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva.

Em 2011, conforme dados do Censo SUAS, o SUAS no Brasil já contava com 7.600 CRAS e 2.100 CREAS, sendo estes mais comuns em municípios com mais de 20.000 habitantes, enquanto os CRAS já são encontrados inclusive em municípios de até 10.000 habitantes.

É relevante destacar que, os serviços de assistência social além de estarem previstos na LOAS, como os CRAS e CREAS, estão normatizados e com parâmetros definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009, tendo sido reimpressa em 2013.

O SUAS envolve também a oferta de Benefícios Assistenciais prestados a públicos específicos, de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao sistema, atualmente em processo de constituição da “Rede Socioassistencial Privada do SUAS”.

No que se refere aos “trabalhadores(as) do SUAS”,<sup>8</sup> conforme dados do IBGE, em 2011, já contava com aproximadamente 220.000 trabalhadores(as), entre servidores(as) públicos efetivos(as) e trabalhadores(as) das entidades não governamentais, que atuam na Política de Assistência Social.

A gestão compartilhada das ações e a aplicação dos recursos públicos do SUAS são negociadas e pactuadas nas “instâncias de pactuação” do sistema, quais sejam: Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) e Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) previstas inicialmente na NOB–SUAS 2005 e posteriormente nos art. 128 a 137 da NOB–SUAS 2012.

Também, exercendo o controle social e público da Política de Assistência Social, estão os Conselhos de Assistência Social reconhecidos inicialmente como formas de participação popular na gestão das políticas públicas, pela Constituição Federal de 1988 e, no caso específico desta política, regulamentados posteriormente no art. 16 da LOAS em 1993, atualizada em 2011. São eles: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Também normatizados nos arts. 113 a 124 da NOB–SUAS 2012.

O SUAS é um sistema em constante e acelerado processo de implantação e fortalecimento, a partir da articulação dos três entes federados, dos seus respectivos Conselhos de Assistência Social, de seus(-suas) gestores(as), de seus(suas) trabalhadores(as), dos(as) usuários(as) e ainda da sociedade brasileira como um todo, o que fundamenta todos os esforços, no intuito de efetivamente alcançarmos os objetivos por ele proposto.

### 3 A FUNÇÃO DO ADVOGADO E DA ADVOGADA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A advocacia é talvez uma das profissões mais antigas de que se tenha conhecimento, ao passo que todo homem e toda mulher é dotado(a) de direitos e obrigações principalmente elencados na Constituição de seu país. Nas sociedades que nos antecederam já se identificava a presença de advogados(as), bem como de conflitos a serem discutidos e mediados, e, atualmente a necessidade é ainda maior, em face da complexidade das relações pessoais e do nível de civilidade e cidadania exigidos pela contemporaneidade. E nesse sentido, também, a partir do fortalecimento do processo democrático em curso no país, bem como de suas respectivas políticas públicas, com ênfase para as sociais, especialmente, a Política de Assistência Social.

Mas não é só no âmbito da atuação privada que os(as) advogados(as) são indispensáveis, ou seja, no âmbito da gestão pública, este(esta) profissional pode promover um papel essencial na formação de uma sociedade, quando busca a preservação dos direitos, principalmente os constitucionalmente instituídos, tais como: a liberdade de expressão, o acesso aos direitos humanos, sociais, socioassistenciais, dentre outros, o que, com certeza, proporciona o fortalecimento de sua atuação na esfera pública. Sendo assim, atualmente, um novo espaço de atuação para este(esta) profissional tem se avizinhado, que é a atuação nas políticas públicas, prioritariamente as sociais e, neste caso específico, na Política Pública de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, em sua Seção II – Da Advocacia Pública, instituiu a Advocacia Geral da União (AGU), e ainda definiu a atuação dos procuradores de estado e do Distrito Federal. É importante registrar que, não menciona a criação das Procuradorias Gerais dos Municípios, assunto atualmente em discussão e em vias de implantação no País, face à necessidade de autonomia desses profissionais e à crescente demanda deste trabalho nos municípios.

Ainda no Capítulo IV, trata, agora na Seção III – Da Advocacia e da Defensoria Pública, em processo de fortalecimento no País, mas ainda com uma frágil estrutura quando comparada à necessidade da sociedade atual.

Nesta parte da Constituição, mais especificamente em seu art. 133, registra a atuação do(a) advogado(a) como indispensável à administração da justiça: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”

A partir do dispositivo constitucional acerca da Advocacia, no intuito de regulamentar a atuação desse(a) profissional, foi instituído o Estatuto da Advocacia, a partir da promulgação da Lei Federal 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispôs também sobre a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O exercício da advocacia, conforme refere o Estatuto em questão, apregoa a prestação de um serviço público, paralelamente ao desempenho de uma função social. Diz o caput do art. 2º, do referido estatuto: “O advogado é indispensável à administração da justiça”. E, no parágrafo 1º do mesmo artigo, está definido: “No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.”

Certamente, a função social do(a) advogado(a), acompanhada da liberdade no exercício da profissão, consiste num desafio que encontra muitas limitações e restrições, visto estar à margem das inúmeras interpretações do Direito, mas sempre buscando assegurar à sociedade a Justiça, como um bem maior.

Nesse sentido, a atuação do(a) advogado(a), como operador(a) do Direito, no âmbito das políticas públicas, garantidas constitucionalmente, em especial a Política de Assistência Social, é válido destacar o primeiro inciso do art. 44, do Estatuto da Advocacia: “Defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.”

No que se refere à legislação que regulamenta o exercício da advocacia no País, posteriormente à Constituição Federal, além do Estatuto da Advocacia de 1994 já mencionado, foram aprovadas também as seguintes normativas:

✓ Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal da OAB, publicado pelo Diário Oficial da União, em 16 de novembro de 1994;

✓ Código de Ética – Conselho Federal da OAB, publicado pelo Diário Oficial da União, em 1º de março de 1995.

Conforme o referido Estatuto da Advocacia, são atividades **privativas** da advocacia: I – a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II – as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas, e ainda o visto em atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas para registros nos órgãos competentes, sob pena de nulidade.

Enquanto locus de atuação, o(a) advogado(a) pode atuar na atividade privada, como profissional autônomo; nas sociedades de ad-

vogados(as) e, ainda, na Advocacia Pública, enquanto integrante da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública, das Procuradorias e consultorias dos estados, do DF, dos municípios, nas autarquias e nas fundações públicas.

Sendo assim, é possível observar a existência de uma convergência no que se refere à atuação do(a) advogado(a), na garantia e proteção dos direitos dos(as) cidadãos(ãs), tanto na esfera privada como na esfera pública e, prioritariamente, efetivando a sua função social constitucionalmente assegurada, quando direciona seus serviços às populações mais vulneráveis. Fica evidente, ainda, a necessidade de uma maior abertura e discussão em todos os sentidos para a viabilização do acesso deste(a) profissional na esfera pública, mais precisamente nas políticas públicas, especialmente as sociais e, neste caso específico, a Política Pública de Assistência Social.

É relevante destacar que, o(a) advogado(a) é, igualmente a outros profissionais, uma peça estratégica no âmbito para a efetivação e fortalecimento das políticas públicas sociais, bem como para a viabilização e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos(ãs), e, ainda, a defesa destes quando violados.

#### **4 A ATUAÇÃO DO ADVOGADO E DA ADVOGADA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Quando se passa a tratar especificamente da atuação do(a) advogado(a) no âmbito do SUAS, além da previsão constante na NOB–RH SUAS 2006, atualizada pela Resolução CNAS 17/2011, não há maiores fundamentações, sejam legais ou teóricas, acerca da presença deste(a) profissional neste sistema, o que com certeza é uma das principais dificuldades para o fortalecimento desta função na política atual. Nesse sentido, é possível afirmar que, embora havendo a regulamentação supramencionada, a profissão não está efetivada no plano do real, palpável, factível, estando sua existência, ainda, em processo de amadurecimento, enquanto um(a) “trabalhador(a) do SUAS”.

Dentre os vários pontos a serem fortalecidos para que o SUAS de fato se efetive no âmbito dos três entes federados, certamente um dos principais a serem discutidos, amadurecidos e regulamentados, é a questão dos Recursos Humanos para a Política de Assistência Social, de onde também emerge a atual e ainda precária discussão acerca da figura do(a) advogado(a). O SUAS prevê esse(a) profissional como um profissional de nível superior, integrante das “Equipes de Referência”<sup>9</sup> do sistema em questão, já reconhecido pela normatização supramencionada.

Sendo assim, a partir da atual estrutura de serviços do SUAS já regulamentada e instalada, a principal proposta de reflexão deste artigo está embasada na, ainda escassa, presença do(a) advogado(a), enquanto um(a) servidor(a) público(a) efetivo(a), no âmbito das gestões públicas da Política de Assistência Social, mais especificamente do SUAS, seja nos CREAS, nos Centros Pop Rua ou nas “Equipes de Gestão do SUAS”. Esta reflexão com certeza contribuirá para a efetivação dos princípios e das diretrizes nacionais para a “Gestão do Trabalho”<sup>10</sup> no âmbito do SUAS, definidos no item II da NOB–RH SUAS 2006.

Os(as) advogados(as) surgem neste contexto como protagonistas indispensáveis na operacionalização do Direito, no âmbito da Política de Assistência Social. Certamente, a prioridade neste momento, é desencadear uma discussão nacional com os(as) gestores públicos(as) de assistência social nos estados, no DF e nos municípios, acerca da importância da presença e das atribuições desse(a) profissional nos serviços públicos da Política de Assistência Social. Da mesma forma, em relação às formas de ingresso desses profissionais, bem como os desafios operacionais para tal, enquanto operacionalizador do “Direito à Assistência Social”. Embora a presença dos(as) advogados(as) no SUAS, esteja regulamentada desde 2006, o número de profissionais que atuam nessa política é pouco relevante, enquanto um(a) servidor(a) público(a) efetivo(a), principalmente nas gestões estaduais e municipais.

É importante ressaltar que, a atuação do(a) advogado(a) nas políticas públicas, em diferenciados espaços de orientação, encaminhamento e garantia de direitos, deve pautar-se em uma proposta que, consagre e ofereça à população *serviços legais inovadores* e supere a oferta dos *serviços legais tradicionais*, conforme já referiu Campilongo (1991, p. 24): “A primeira grande distinção associa os serviços legais tradicionais ao atendimento individualizado e os serviços legais inovadores aos casos de interesse coletivo”. Dessa forma, amplia-se o âmbito da atuação deste(a) profissional, até hoje mais focada na prestação tradicional do campo privado, o que contribuirá e facilitará o exercício da cidadania por parte dos(as) cidadãos(ãs) mais vulneráveis, através da viabilização do acesso aos direitos sociais, socioassistências e outros, que já estejam ou venham a ser regulamentados. E, conseqüentemente, fortalece a atuação dos(as) advogados(as) na gestão pública brasileira, principalmente na Política Pública de Assistência Social, mais especificamente no SUAS.

Partindo do pressuposto de que, os Direitos Sociais previstos no Capítulo II inseridos mais amplamente no âmbito Dos Direitos e Garantias Fundamentais, considerando, ainda, que esses Direitos Fundamentais são os direitos dos seres humanos reconhecidos e positivados na esfera

do Direito Constitucional Positivo de determinado Estado, conforme leciona (SARLET, 1998), é possível afirmar que o Direito à Assistência Social passa a ser um direito público e exigível, por parte dos(as) cidadão(ãs) brasileiros(as). Dessa forma, o Estado deve garantir sua imediata aplicação, com a prestação de serviços públicos, que, no caso desta política pública, estão se materializando através do SUAS.

Esta afirmação encontra amparo legal no § 1º do art. 5º da nossa Carta Magna, que dispõe: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” e, neste caso, a Política Pública de Assistência Social se configura explicitamente no campo dos Direitos Fundamentais da Constituição, podendo ser, com certeza, interpretada como uma norma constitucional autoaplicável, de eficácia plena. É possível, pois, afirmar que a assistência social e os direitos humanos estão mais do que nunca aproximados, quando se trata da sua proteção e defesa, bem como de sua garantia quando violados, objeto principal dos dois campos.

A Constituição Federal de 1988 viabilizou diversos instrumentos para que se possa assegurar também estes direitos, que, com certeza, serão objetos de orientação e encaminhamento na intervenção de um(a) advogado(a) que atue na Política Pública de Assistência Social, quais sejam: a) *Habeas Corpus*; b) Mandado de Segurança; c) *Habeas Data*; d) Mandado de Injunção; e) Ação Popular; f) Ação Civil Pública; g) Direito de Petição.

A atuação do(a) advogado(a) no SUAS está legitimada desde 2006 na NOB–RH SUAS, inicialmente constando nas Equipes de Referência dos CREAS, no âmbito da Proteção Social Especial, sendo que, com a atualização desta norma em 2011, a partir da Resolução CNAS 17, o(a) advogado(a) passou a integrar também as categorias profissionais das equipes de Gestão do SUAS, além dos Centros Pop Rua. Há ainda expectativas e necessidades de sua atuação no âmbito da assessoria dos Conselhos Municipais, bem como das entidades da sociedade civil integrantes das “Redes Socioassistenciais Privadas do SUAS”.

Nesse contexto, a NOB-RH SUAS define os(as) profissionais de nível superior que integrarão as “Equipes de Referência” dos serviços do SUAS, a saber:

I – Proteção Social Básica: Assistente Social, Psicólogo.

II – Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social, Psicólogo, Advogado.

III – Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social, Psicólogo.

De forma complementar, em seu artigo 2º, a norma registra as cate-

gorias profissionais de nível superior que poderão atuar nas especificidades dos serviços do SUAS, conforme a necessidade de estruturação de cada município: Antropólogo, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta Ocupacional e Musicoterapeuta. Em seu artigo 3º, ainda, legitima os(as) trabalhadores(as) de nível superior para comporem as “Equipes de Gestão do SUAS”, quais sejam: Assistente Social, Psicólogo(a), Advogado(a), Administrador(a), Antropólogo(a), Contador(a), Economista, Economista Doméstico(a), Pedagogo(a), Sociólogo(a) e Terapeuta Ocupacional.

No que se refere ao órgão de classe representativo dos(as) advogados(as), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), é integrante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e participou em nível nacional e em alguns estados, em 2010, das discussões e plenárias regionais brasileiras que discutiram a relação dos(as) trabalhadores(as) de nível superior integrantes do SUAS, que culminou com a aprovação da Resolução CNAS 17/2011. Mas, essa interação da OAB federal com o SUAS, ainda merece amadurecimento e ampliação, bem como de suas representações estaduais e subseccionais em cada cidade brasileira. Relevante registrar que, em pesquisa recente pela internet, nas páginas das subseções da OAB nos estados, foi possível identificar a existência de somente uma Comissão de Assistência Social na OAB do Estado de Santa Catarina, na cidade de Florianópolis, com o objetivo de estudar e acompanhar a política de assistência social naquele estado.

No que se refere à forma de ingresso dos(as) trabalhadores(as) nas “Equipes de Referência” do SUAS, a NOB–RH SUAS 2006 e suas atualizações é muito clara ao definir que o ingresso dos(as) advogados(as) aos serviços do SUAS, se dá por meio da realização de concursos públicos específicos para a Política de Assistência Social, em que é possível contemplar nos conhecimentos dos certames as especificidades dessa política.

No que se refere às normatizações, ou seja, às orientações técnicas, ainda existe pouquíssimo material oficial acerca da atuação do(a) advogado(a) no âmbito do SUAS, tendo sido possível identificar, até este momento, um artigo intitulado “Serviços Socioassistenciais: referências na implantação do SUAS” (SILVEIRA; COLIN, 2007), que refere de forma bastante inovadora, mas ainda genérica, a “orientação técnico-jurídica e social” nos serviços de Proteção Social Básica e o “atendimento jurídico e social” no âmbito da Proteção Social Especial:

#### ✓ **Na Proteção Social Básica**

Orientação técnico-jurídica e social: consiste em orientações acerca de direitos e encaminhamentos para instâncias de mediação e responsabilização jurídica, quando são identificadas situações de vulnerabilidade

pela discriminação; perda ou iminência de perda de bens e acesso aos recursos materiais e culturais; fragilização ou conflito nos vínculos familiares e sociais. No caso de situação de risco, os encaminhamentos são efetuados para a rede de proteção social especial.

### ✓ Na Proteção Social Especial

Atendimento jurídico e social: consiste na orientação e nas possibilidades de intervenção judicial, na elaboração e no acompanhamento de peças judiciais, que reclamem os direitos legalmente assegurados e nos encaminhamentos para instâncias de mediação e responsabilização jurídica, quando são identificadas situações de risco e violação de direitos.

Também é relevante registrar que a presença do(a) advogado(a), enquanto um trabalhador do SUAS, servidor público efetivo, está indicada no caderno *Orientações Técnicas do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua*, Centro POP, emitido pelo MDS em 2011.

No que se refere ao financiamento da Política de Assistência Social para a viabilização da contratação dos recursos humanos de forma permanente, ou seja, com ingresso via concurso público, já foram publicadas importantes regulamentações, como o art. 6ºE da LOAS, instituído em sua atualização de 2011, que define que parte dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 11 destinados ao financiamento de ações continuadas da política de assistência social, sejam utilizados para o pagamento dos(as) trabalhadores(as) integrantes das Equipes de Referência do SUAS, tendo o percentual de 60% sido definido posteriormente pela Resolução do CNAS 32, de 28 de novembro de 2011.

Sendo assim, desvenda-se a necessidade de um amplo debate que possa envolver todas as partes protagonistas na viabilização e no fortalecimento da atuação dos(as) advogados(as) no SUAS, realidade ainda não legitimamente efetivada e que, necessita de muitas providências legais, técnicas e estruturantes, no âmbito do sistema e da própria configuração e execução das atividades da profissão.

## 5 CONCLUSÃO

A atuação do(a) advogado(a) no SUAS, apresenta-se nesse momento como um dos grandes desafios no âmbito dos Recursos Humanos da Política de Assistência Social. Esse tema, com certeza, traz diferenciais e talvez fundamentadores das maiores dificuldades de sua efetivação, quais seja: a questão polêmica acerca da discussão da implementação dos recursos humanos, de forma efetiva e permanente, no âmbito da Política de Assistência Social, que, historicamente, anterior a sua confi-

guração como política pública pela Constituição Federal, sempre foi executada por trabalhadores(as) voluntários(as) ou a ela vinculados(as), por meio de formas de contratação não permanentes, que não eram a via do concurso público.

Nesse contexto, ainda discute-se a urgente necessidade de efetivação da atuação de advogados(as) no âmbito das políticas sociais públicas, mais especificamente na Política de Assistência Social, visto tratar-se de uma profissão que, até então, sempre esteve distante da atuação dessa política. Com certeza, anteriormente à efetivação do(a) advogado(a) como um(a) *trabalhador(a)* do SUAS, enquanto um(a) servidor(a) público(a) efetivo(a) no quadro de Recursos Humanos da Política de Assistência Social, muitas discussões deverão ser travadas em espaços relacionados a esse tema, e também muitas providências deverão ser encaminhadas por todos(as) envolvidos(as), para que, de fato a presença desse profissional possa se tornar uma realidade nos municípios, no DF e nos estados brasileiros. Merecem destaque, sem ordem de prioridade algumas necessidades:

✓ **A revisão da grade das disciplinas no âmbito da formação acadêmica da graduação na área do Direito, de forma a viabilizar ao graduando(a) uma visão ampla das políticas públicas sociais, bem como a perspectiva de atuação dos(as) advogados(as) no âmbito das gestões públicas, inclusive da assistência social;**

✓ **A inclusão da temática das políticas públicas sociais, principalmente a da Política de Assistência Social, nas matérias que compõem a prova de habilitação da profissão de advogado(a), qual seja: o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no intuito de fomentar e viabilizar também o acesso desse profissional no âmbito da gestão pública dos estados e municípios brasileiros;**

✓ **A ampliação do debate e da publicização da legislação, das normativas técnicas e da gestão da Política Pública de Assistência Social, no âmbito dos órgãos representativos da categoria dos(as) advogados(as), quais sejam a OAB nacional, as subseções estaduais e municipais, no intuito de que possam estar acompanhando a execução desta política nos respectivos territórios, aos moldes do que já faz a Comissão de Assistência Social da OAB do Estado de Santa Catarina;**

✓ **O início imediato e urgente das discussões acerca da Política de Assistência Social nas subseções da OAB nos estados e municípios, visto que, esta categoria está legitimada como um(a)**

trabalhador(a) do SUAS, necessitando a regulamentação urgente de seu ingresso e de sua atuação nas gestões públicas da assistência social, mais especificamente no SUAS;

✓ A discussão imediata da representatividade da OAB nos Conselhos de Assistência Social, principalmente os estaduais e municipais, como representação da sociedade civil, na categoria de entidade representativa dos(as) trabalhadores(as) do SUAS, conforme determinam as Resoluções do CNAS 23 e 24, de 16 de fevereiro de 2006;

✓ A viabilização por parte da OAB de um processo de atualização e alinhamento conceitual, técnico e de legislação no âmbito da Política de Assistência Social para os(as) advogados(as) já atuantes, e para os(as) advogados(as) em formação, visto ser este um novo campo de atuação que emerge para esta categoria, tanto no âmbito da advocacia pública quanto da privada;

✓ A realização urgente de um debate com todos os(as) atores(as) envolvidos, acerca da necessidade imediata da inclusão de advogados(as) para atuarem no âmbito do SUAS, mais especificamente nos CREAS, Centros Pop Rua e Equipes de Gestão do SUAS, enquanto servidor público efetivo, conforme normas regulamentadoras já vigentes, com ingresso via concursos públicos específicos para a política de assistência social, face à singularidade dos conteúdos que estes certames públicos devem abranger;

✓ A urgente necessidade de atualização das legislações estaduais e municipais que instituem a Política Pública de Assistência Social nestes territórios, fundamentalmente instituindo seus sistemas municipais de assistência social, de acordo com os parâmetros do SUAS, com o respectivo reordenamento dos quadros de Recursos Humanos, conforme os padrões instituídos pela NOB–RH SUAS 2006 e suas atualizações, principalmente no que concerne à inclusão de advogados nas “Equipes de Referência” do SUAS, de forma legítima, efetiva e permanente;

✓ Há que se traçar, também, estratégias para a publicização dos novos parâmetros propostos pelo SUAS para os demais atores e parceiros da execução da Política de Assistência Social, tais como: membros dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; do Ministério Público; dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (onde houver);

✓ Ainda em âmbito acadêmico, há que se discutir e regulamentar a atuação dos(as) estudantes de Direito, enquanto estágios obri-

**gatórios e não, nos serviços do SUAS, principalmente: nos CREAS, nos Centros Pop Rua, nas “Equipes de Gestão”, nos espaços de controle social (Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional), bem como ainda nas entidades da sociedade civil integrantes da “Rede Socioassistencial Privada do SUAS”.**

Sendo assim, a partir das discussões indispensáveis supramencionadas acerca da Política de Assistência Social, para que possa pensar-se na efetivação do profissional advogado(a), enquanto um(a) *trabalhador(a)* do SUAS, é necessário registrar a necessidade de uma ampla discussão acerca dos Recursos Humanos no sistema em questão, visto que este tema, atualmente, demonstra ser um dos grandes entraves para o prosseguimento efetivo dos sistemas, principalmente nos estados e nos municípios.

Ainda, considerando que, a Política de Assistência Social passa a assumir um caráter de política pública garantidora de direitos, em substituição ao caráter assistencialista historicamente consagrado, é mister que todo este processo de discussão possa imediatamente estar acontecendo neste País, para que de fato o SUAS ofereça projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais de qualidade para seus usuários.

## **6 REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Constituição Federal 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: mar. 2014.

BRASIL. **Lei Federal 8.742**, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - Dispõe sobre a organização da assistência social e dá providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: fev. 2014.

BRASIL. **Lei Federal 8.906**, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8906.htm)>. Acesso em: fev. 2014.

BRASIL. **Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil**. Conselho Federal da OAB. Diário Oficial da União, 16 nov. 1994.

BRASIL. **Código de Ética da Advocacia**. Conselho Federal da OAB. Diário Oficial da União, 1º mar. 1995.

BRASIL. **Decreto Federal 7.788**, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm)>. Acesso em: 1º mar. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH SUAS)**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, aprovados na VI Conferência Nacional de Assistência Social**, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Secretaria da Avaliação e da Gestão da Informação (SAGI)**. Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS 17**, de 20 de junho de 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS 32**, de 28 de novembro de 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS 23**, de 16 de fevereiro de 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS 24**, de 16 de fevereiro de 2006.

BATTINI, Odária (Org.). SUAS – Sistema Único de Assistência Social: **Serviços Socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS**, CIPEC, 2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Assistência jurídica e advocacia popular: Serviços Legais em São Bernardo do Campo**. Organizadores Paulo Abrão e Marcelo Torelly. Porto Alegre: Edipuc, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. São Paulo: Cortez, 2008.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistema de proteção social: uma introdução conceitual**. São Paulo: Annablume, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda; COLIN, Denise Arruda. **Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS**. In: BATTINI, Odária (Org.). SUAS – Sistema Único de Assistência Social. CNPq. Curitiba: Veras, 2007. (Série Núcleos de Pesquisa).

---

<sup>1</sup> Direitos Sociais: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional 64, de 2010). Constituição Federal Capítulo II, art. 6º.

<sup>2</sup> A NOB–SUAS 2005 foi revogada pelo art. 4º da Resolução CNAS 33/2012, que aprovou a NOB–SUAS 2012.

<sup>3</sup> Os 10 direitos socioassistenciais são: 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 da cidade de acesso à rede socioassistencial; 5 – Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade;

6 – Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; 7 – Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; 8 – Direito à renda; 9 – Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva; 10 – Direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais.

<sup>4</sup> O SUAS só foi instituído legalmente pela Lei Federal 12.435, de 6 de julho de 2011, que atualizou os dispositivos da LOAS.

<sup>5</sup> O Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS – foi instituído pelo Decreto Federal 7.334, de 19 de outubro de 2010, e tem como finalidade coletar anualmente informações sobre serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas e provadas de assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social.

<sup>6</sup> A maioria dos 5.565 municípios brasileiros tem pequeno porte I, com menos de 10.000 habitantes, conforme classificação da PNAS 2004.

<sup>7</sup> Proteção social, conforme Di Giovanni: “[...] chamo de sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos – institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como: a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.” (DI GIOVANNI, 2008, p. 10).

<sup>8</sup> Conforme a NOB–RH SUAS 2006 e sua atualização, são **trabalhadores da assistência social/trabalhadores do SUAS**: todos aqueles que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações de assistência social.

<sup>9</sup> Conforme a NOB–RH SUAS 2006 e sua atualização, são **Equipes de Referência do SUAS** aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

<sup>10</sup> Gestão do Trabalho no SUAS: para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos.

<sup>11</sup> O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi regulamentado pelo Decreto Federal 7.788, de 15 de agosto de 2012.