



## **TEXTO DE REFERÊNCIA**

### **Módulo II**

### **Políticas Públicas e Direitos Humanos**

### **Aula 04**

### **Assistência Social e Políticas de Enfrentamento da Pobreza**

### **ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL: UMA NOVA HISTÓRIA**

*Isa Maria F. Rosa Guará.  
Neusa Francisca de Jesus*



## **1- UM POUCO DA HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

- O Estado Social brasileiro

## **2- ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL**

- Pobreza, renda e economia solidária
- Bolsa-família
- Economia solidária

## **3- ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E TERCEIRO SETOR**

- Voluntariado

## **4- A REGULAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

- A nova política de assistência social

## **5- ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS**

- Funções da Política Nacional da Assistência Social
- A Proteção Social
- O CRAS e sua função na rede socioassistencial
- A Defesa Social e Institucional
- Vigilância Socioassistencial

## **6- O SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS**

- Gestão do SUAS
- Instrumentos de gestão NOB/SUAS e como eles são utilizados
- As instâncias de articulação, pactuação e deliberação
- A lógica do financiamento e a divisão de responsabilidades
- Participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos

## **7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

- Referências Bibliográficas



## ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL: UMA NOVA HISTÓRIA

O visibilização da exclusão social<sup>1</sup> e da pobreza no Brasil de hoje e a discussão sobre as alternativas para seu enfrentamento têm colocado na agenda nacional o tema da assistência social, muitas vezes disfarçado em outras expressões, como terceiro setor, solidariedade ou responsabilidade social.

A ajuda ao próximo, como expressão da solidariedade ou da caridade cristã, marcou a história da assistência social, deixando uma herança simbólica que a associa às ações de assistência desenvolvida pelas entidades sociais e ao assistencialismo e não às demais políticas sociais como direito dos cidadãos.

Atualmente, a assistência social vive um momento instituinte: grandes mudanças estão ocorrendo e deverão ocorrer com a implantação do SUAS – Sistema Único da Assistência Social e regulamentações decorrentes. São mudanças que exigem alteração de culturas e processos historicamente fundados e que propõem novas estruturas de atenção direta e de gestão dos serviços e programas de proteção social.

Como indicação principal desse processo está a de que a assistência social saia do lugar das carências para o patamar dos direitos; o que não significa abolir a atenção às necessidades, mas a recolocação delas num plano de exigibilidade pública.

Neste texto, resgatamos um pouco da história da assistência social no Brasil e as alternativas de atenção à população em situação de pobreza tradicionalmente utilizada para então apresentarmos a realidade atual que apresenta um novo conceito de assistência social como

---

<sup>1</sup> A noção de exclusão social aparece no discurso social no final dos anos 80 como uma terminologia que retrata os resultados da desigualdade social e do empobrecimento da população. Tomando como base uma vasta literatura internacional e nacional, o conceito de exclusão, pode ser associado aos fenômenos de "desqualificação social" causada pelo desemprego e pela ausência de presença de políticas sociais, num processo que imprime marcas e estigmas à identidade dos sujeitos. Pode também ser conceituado como "desinserção" em que se ressalta o papel da dimensão simbólica na exclusão, ou classificar-se ainda como "desafiliação" quando representa uma ruptura de pertencimento ou vínculo societal. Exclusão social se similariza ainda com a idéia de "apartação social", proposta por Cristóvão Buarque, que fala da separação social de grandes grupos humanos, colocados à parte dos recursos e contatos da sociedade de consumo (Wanderley, M.B. apud Sawaia, 1999; Paugam, 2003). Sposati coloca a exclusão "no patamar de conceito-denúncia do aviltamento do estatuto universal da condição humana, por isso uma concepção intrinsecamente ética." (Sposati, 1998)



proteção social e como política reconhecida no âmbito da seguridade social brasileira. Neste percurso, discutimos aspectos dessa política objetivados em programas públicos de maior repercussão nacional, bem como a histórica atuação das organizações sociais na área.

A nova política de assistência social brasileira se pauta numa nova regulação, que nasce na Constituição de 1998 e se consolida no Sistema Único da Assistência Social. Aí se definem novas funções e são determinadas as estruturas de serviços e de gestão mais descentralizada e participativa. Apresentamos ainda os instrumentos e recursos de gestão preconizados pelo SUAS, que estimulam a participação e cultura cívica na atenção à população mais castigada pelos agravos sociais do modelo econômico-social em que vivemos.

## **1- UM POUCO DA HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

As primeiras iniciativas de atendimento aos necessitados ocorreram no seio das igrejas, especialmente da Igreja Católica. As ações sociais das ordens religiosas assumiam seu compromisso com os pobres com base na caridade e generosidade cristã desenvolvendo ações de benemerência que ocorriam de forma individualizada - na concessão de esmolas ou auxílio material, ou em atividades regulamentadas e organizadas. A partir do século XVIII a igreja criou as estruturas de coleta de doações, estabeleceu a oferta de serviços e construiu inúmeras “obras pias”, localizadas ao lado das igrejas e dos conventos religiosos.

As Santas Casas de Misericórdia se tornaram as instituições mais conhecidas da igreja ao longo dos séculos XVIII e XIX e a partir delas as diversas necessidades emergenciais da população eram atendidas. O aumento das demandas sociais levou as diretorias a organizar instituições regulares de atendimento coletivo: na área da saúde foram criados hospitais especializados, como aqueles que atendiam exclusivamente os doentes de hanseníase ou tuberculose; para o atendimento aos desamparados surgiram as “rodas dos expostos” ou “roda dos enjeitados”<sup>2</sup> – um recurso para

---

<sup>2</sup> A Roda dos Expostos era uma porta cilíndrica que continha um compartimento onde eram depositadas as crianças abandonadas pelos pais. Permitia que, ao se girar o equipamento a criança passasse para o lado de dentro do cilindro, sem que se soubesse a identidade de quem a deixara. O recurso foi utilizado para se evitar o abandono de crianças em locais inadequados em que ficavam ao relento e sem cuidados. A Roda dos Expostos de São Paulo foi desativada em 1927.



manter em sigilo a identidades dos pais que abandonavam seus filhos aos cuidados de amas e irmãs de caridade.

A partir de 1822, com a população das cidades aumentando, cresceu também o numero de crianças abandonadas e perambulantes o que levou as Santas Casas à criação de inúmeras instituições sociais para órfãos, abandonados e outros necessitados. Surgiam assim as grandes instituições de cuidados que se baseavam na internação e no isolamento social como os asilos, hospitais de insanos ou doentes crônicos, orfanatos e educandários. Os recursos para este atendimento deveriam ser providos pelas Câmaras Municipais ou Assembléias Provinciais.

A superlotação das obras sociais obrigava as instituições a inúmeras adequações e à construção de novas unidades. No final do século XIX, o aumento do êxodo rural, a introdução do trabalho assalariado e o fim da escravidão fizeram surgir o movimento higienista - uma associação entre a assistência e a medicina social para proteger as cidades do grande numero de inválidos, órfãos e delinquentes. Médicos higienistas e juristas sob influencia das idéias iluministas tentaram introduzir conceitos e técnicas “científicas” nos serviços sociais existentes cujas praticas consideravam ultrapassadas. (Baptista 2006).

No período da gênese do Serviço Social como profissão e sua entrada na universidade como área acadêmica de formação, a questão social esteve fortemente vinculada à doutrina social da Igreja inspirada nas encíclicas papais Rerum Novarum de 1891 e Quadragésimo Ano de 1931(Mestriner.2005). Num contexto político de surgimento e consolidação dos ideais socialistas na Europa, a Igreja se coloca ao lado dos pobres e explorados, mas adota uma posição humanista, aceitando o capitalismo como modelo (Manrique, 2006).

Em São Paulo, no inicio do século XIX e inicio do século XX, a chegada de inúmeros imigrantes levou ao desamparo algumas famílias ou pessoas estrangeiras que não conseguiam sua manutenção econômica num novo país. Isto estimulou alguns grupos étnicos como os japoneses, portugueses, italianos, libaneses, judeus entre outros, a criarem as sociedades de auxílio mútuo para ajudar seus compatriotas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Muitas dessas instituições que inicialmente tinham fins medico - beneficentes e de amparo social ainda hoje são referencia importante no atendimento medico em São Paulo, como a Sociedade Portuguesa de Beneficência , o Hospital Alemão Oswaldo Cruz e o Hospital Sírio Libanês. Entre as instituições sociais destaca-se a UNIBES – União Israelita Brasileira de Bem Estar Social.



Por volta dos anos 20, quando a assistência social começou a ser assumida legalmente pelo estado<sup>4</sup>, esta manteve ainda uma relação orgânica com a filantropia<sup>5</sup> embora já se prenunciasse uma crescente laicização e profissionalização da área. Num processo contraditório, a assistência se instala como política social de responsabilidade pública, mas se realiza sempre mediada pela ação das organizações sem fins lucrativos, muitas delas inspiradas nos ideais de benemerência ou filantropia dos primeiros momentos da assistência social.

A ordem social estabelecida no governo Vargas deu nova interpretação aos problemas sociais introduzindo na Constituição de 1934 o dever do Estado de prover condições à preservação física e moral da infância e da juventude e de garantir o auxílio do Estado aos pais miseráveis que não conseguissem garantir a subsistência de seus filhos. (Baptista 2006) Este período, segundo Mestriner (2006) se caracterizou pela filantropia disciplinadora que respondia à exigência de se preparar, amparar e educar o trabalhador para ser produtivo adaptando-se ao novo mercado de trabalho.

O modo de atuação da assistência social nas primeiras décadas do século XX mantinha ainda um caráter paternalista: ofertava o auxílio ou a ajuda material, mas mantinha o beneficiado na condição de pobreza e subalternidade. A crítica aos trabalhos de cunho assistencialista<sup>6</sup> marcou o discurso das ciências sociais nos anos 70 e 80; nele defendia-se a idéia de era preciso não apenas “dar o peixe”, mas “ensinar a pescar”, sugerindo uma atuação que promovesse alterações mais diretas na qualidade de vida dos assistidos e que não apenas atendesse às suas necessidades imediatas.

Num contexto histórico, econômico e social bastante heterogêneo e contraditório, os políticos logo descobriram as vantagens da ajuda aos pobres como moeda eleitoral. A assistência social nesta perspectiva foi usada como um recurso clientelista que mantinha os usuários como

---

4 “A Lei nº 4.242, de 1921, que trata da despesa geral do país, em seu artigo terceiro, nº 1, entre outros tópicos, autoriza o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente”. (Baptista, 2006)

5 Resgatando o sentido grego, “filantropia” significa o amor pelo ser humano, pela humanidade, que contem um teor ético de compromisso com a dignidade do outro. No sentido religioso associa-se à idéia da prática do bem. Quando pensada no campo dos valores, ela se realiza no plano das relações e não no de um estatuto jurídico, o que desobriga aqueles que a praticam das responsabilidades legais com os favorecidos. Em sentido estrito, a filantropia pode representar mais a preocupação em contribuir para a minimização dos agravos sociais oferecendo um auxílio focalizado e descontínuo, do que um comprometimento efetivo com o bem-estar do outro como ser humano. (Mestriner, 2005).

6 Segundo Sposati, o assistencialismo (...) é o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. Este, é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor(...)



devedores dependentes e manobrados pelo poder político do “doador”. Complementarmente, em muitos estados e municípios a assistência social pública era (e continua sendo) exercida pelas primeiras-damas institucionalizando o assistencialismo e conservando um caráter de "favor" transfigurado em benevolência, que mantém os usuários como “carentes” ou "assistidos" e não como beneficiários de um direito social. A assistência assim conduzida instalava-se na periferia da política pública, embora carregasse uma aura de importância pela proximidade com o poder na figura da mulher do governante.

Em plena vigência da ditadura, a luta pela melhoria das condições objetivas de vida do povo, embora mantivesse um discurso crítico, se dava por um pacto associativo com o estado buscando ampliar a oferta de serviços e programas sociais nas comunidades. Isto levou as organizações de trabalho social a criarem serviços que processavam demandas não atendidas por outras políticas sociais como, por exemplo, os programas de habitação popular, cursos profissionalizantes, creches e programas educativos complementares à escola, entre outros.

A criação de unidades de atendimento com características de instituição total continuou durante a maior parte do século XX, mas já no final dos anos 40 se denunciavam as precárias condições e a inadequação das formas institucionais de atendimento às crianças abandonadas e aos “menores delinquentes”<sup>7</sup>. Tais questionamentos foram reiterados em muitos fóruns e seminários sociais e, nos anos seguintes, a pressão por soluções para a “questão social” resultou em iniciativas diretas ou indiretas do governo, que tentava incorporar uma dimensão técnica e científica aos programas. Buscou-se organizar e estruturar os serviços voluntários e incorporar ao serviço público os profissionais das ciências sociais, especialmente assistentes sociais, mas também psicólogos, pedagogos e psiquiatras visando substituir o padrão assistencialista e repressor pelo padrão técnico então difundido pelas ciências.

---

<sup>7</sup> Os Anais da 1ª Semana de Estudos dos Problemas dos Menores em São Paulo (1948) denunciam a falta de tratamento adequado nos abrigos oficiais de menores e a degradação do estado emocional e pessoal dos atendidos (Baptista, 2006). Da mesma forma, na área da saúde, se contestava a existência de hospitais psiquiátricos de internação prolongada.



## O Estado Social brasileiro

Enquanto nos países centrais se forjava o chamado Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State<sup>8</sup>, como alternativa de regulação da economia capitalista, no Brasil “o Welfare State surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político”, normatizando sobre as condições de trabalho e à venda da força de trabalho. (Medeiros, 2001). O empobrecimento da população é novamente suavizado pelas ações assistenciais e pela criação de grandes organismos nacionais de política social. Por esta razão muitos autores recusam a idéia de que exista ou tenha existido no Brasil um Estado de Bem-Estar Social considerando que algumas políticas de seguridade social focalizadas e descontínuas não são em nada similares em cobertura e natureza aos processos que ocorreram na Europa (Gomes 2006).

Apesar do avanço político com o retorno à democracia e do aumento da participação popular, no final da década de 80 as políticas sociais ficaram estagnadas ou se retraíram; e o resgate da “dívida social” não passou de retórica frente ao avanço das medidas de ajuste macroeconômico. A desativação das estruturas públicas no campo social desarticulou serviços e deu espaço ao retorno das ações assistencialistas e clientelísticas.

O desmantelamento das agências públicas de nível nacional e suas regionais – Legião Brasileira de Assistência -LBA e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência- CBIA - , justificado pela necessidade de descentralização, apontou para o município como “locus” privilegiado da ação social. Entretanto, os municípios e os agentes municipais ainda estavam despreparados e sem recursos para atender às demandas não incorporadas “a cultura burocrática e política local. Isto provocou a descontinuidade e baixa qualidade na oferta de serviços.

A desarticulação entre os diferentes níveis de governo nesta fase, tornou confusas as ações de assistência social. Até mesmo entre órgãos do mesmo governo prevalecia a irracionalidade administrativa com a superposição de programas e projetos. Essa descoordenação provocava o desperdício de recursos públicos, principalmente aqueles destinados ao financiamento de serviços assistenciais prestados pela rede de entidades sociais não-governamentais.

---

<sup>8</sup> Há conceitos similares como o de Estado-Providência ou Estado Social, mas adota-se aqui o conceito amplo de Welfare State (Medeiros, 2001) “entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população”



O marco importante em termos legais deu com a Constituição Federal de 1988 quando a assistência social ganhou o estatuto de política social compondo o tripé da seguridade social com a política de saúde e a previdência social. Entretanto, as mudanças legais não se objetivam imediatamente, pois encontram estruturas e culturas moldadas pela forma de atuação fragmentada, pela resistência, explícita ou implícita dos “feudos” de poder dos políticos e dos agentes sociais públicos ou privados e pelo despreparo dos funcionários.

A partir da Constituição ocorreram outras regulamentações como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Mais recentemente a aprovação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e da NOB - Norma Operacional Básica da Assistência Social conferem um novo status e um desafio maior à política pública de assistência social. Essas normas legais evidenciam que este é um campo ainda em construção que transita do antigo modelo para um novo estatuto em que a assistência se coloca como direito social, mesmo que ainda esteja muito longe sua efetiva concretização.

Os ventos favoráveis à descentralização e à municipalização das políticas sociais deram maior autonomia aos programas locais e garantiram maior proximidade com a população. Além disso, foram ampliados os canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e houve maior estímulo à articulação das políticas setoriais.

Se historicamente, foi no plano organizacional e burocrático que se enraizaram as mais fortes contradições da área de assistência social é também neste campo que vem se desenvolvendo a reestruturação atual da política de assistência, que tem como diretrizes a participação da sociedade, a integração dos programas e a descentralização político- administrativa. Uma nova regulação impõe hoje um novo modelo de atuação, mas ela não se faz sem a superação de atitudes e culturas enraizadas na tradição social brasileira.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> A regulação será entendida, aqui, como um conceito principal, que expressa a intencionalidade do ator ao exercer a sua capacidade, o seu poder instituído. Trata-se do processo técnico, científico e político de intervenção e de coordenação das ações na área visando a obtenção os resultados desejados em termos de acesso e eficácia dos serviços oferecidos. Regularizar será compreendido como o ato de normalizar em regras essa intencionalidade (Santos, 2002). Portanto, o processo de regulamentação estará subordinado ao processo principal de regular.



Tipologia das organizações sociais por períodos históricos até 1999

	Tipos de organização	Tipos de regulação
Período Imperial até 1889 – filantropia caritativa e assistência repressão	<b>Obras Pias</b> – atendimento conjunto (uma só massa) órfãos , inválidos, enfermos, delinquentes e alienados	Religiosa: testamentos, subscrições e auxílios provinciais ( pela Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império)
Primeira Republica de 1889 até 1930 – filantropia higiênica: assistência, prevenção e segregação	<b>Obras sociais:</b> atendimento por especialidades para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças- asilos, orfanatos e internatos</li> <li>• Velhos e inválidos – asilos</li> <li>• Alienados – hospícios</li> <li>• Mendigos – asilos de mendicidade</li> <li>• Doentes – sanatórios, dispensários, lazaretos</li> <li>• Imigrantes – instituições de auxílio mútuo</li> </ul>	Medico-religiosa Auxílios provinciais ( pela Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império) Jurídica – 1º. Juízo de Menores no rio de Janeiro (1923) Código de Menores ( Mello Matos) 1927
Getulismo – 1930 a 1945 Filantropia disciplinadora: enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos.	<b>Instituições assistenciais</b> ( influencia das encíclicas sociais) Materno-infantil:hospitais , ambulatórios,postos de saúde Proteção à infância: orfanatos, creches , internatos De educação: educandários,de assistência pré-primária, primária,profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos Proteção a jovens: organizações da juventude,escolas profissionais. De auxílios mútuos: instituições étnicas e de categorias profissionais <b>Estatais:</b> Departamentos de Assistência Social de São Paulo – 1935 SAM- Serviço de Assistência ao Menor -1941 Formação:Centro de Estudos e Ação Social - escolas de Serviço Social Movimento Católico laico: Ação Católica, círculos operários Sindicatos Centros Assistenciais Complementares Instituições fomentadas pelo Estado – LBA (1942); SENAI (1942); SAMDU (1945) <b>Instituições religiosas-</b> protestantes, espíritas e evangélicas: Albergues,centros de juventude,abrigos,instituições para deficientes físicos e mentais	Estatal – Constituição Federal de 1934 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente da República: - contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações</li> <li>• Ministério da Justiça e Negócios Interiores Caixa de Subvenções ( 31/08/31) – Certificado de Utilidade Pública – (28/08/35)</li> <li>• Ministério da Educação – Criação do CNSS ( 01/07/38) – Subvenção Federal ( regulamentação – 25/11/35-01/07/38)</li> </ul> <b>Estatal</b> Constituição de 1937: reitera o CNSS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia regulamentação de subvenções</li> <li>• Isenção na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários ( 1945/46) e de imposto de renda ( 1943)</li> </ul>
Estado Democrático Populista de 1946 a 1964	Instituições criadas pelo Estado com o empresariado: SENAC ( 1946) SESC ( 1946) SESI ( 1946) Movimentos Comunitários	Estatal Complexificação da burocracia Registro Geral de Instituições ( 1951) Isenção da contribuição da cota patronal previdenciária ( 1959) Certificado de filantropia ( 1959)
Estado Autoritário de 1964 a 1988	Organizações sociais – influência do racionalismo técnico – vertente modernizadora do serviço social frente à reconceitualização ( 1964) - Funabem e Febem - 1964 - Associações comunitárias - Sociedades Amigos de Bairro - Associações de Moradores	Estatal Assistência por convênios Isenção de impostos sobre importações ( 1965)



	- Renovação Pastoral - Comunidades Eclesiais de Base - CEBs	
Transição Democrática – filantropia vigiada – 1985 -88	- Organizações não-governamentais - Movimentos de defesa de direitos - Novos movimentos sociais	
Estado Democrático 1988- 1999 Filantropia democratizada	Expansão de: Conselhos setoriais Organizações não-governamentais Organizações civis Centros de defesa de direitos Fundações empresariais	Estatal constituição Federal de 1988 ECA- 1990 LOAS – 1993 Extinção da LBA/CBIA Extinção do CNSS Criação do CNAS Lei do Voluntariado – 1998 Lei da filantropia – 1998 Lei das organizações da Sociedade Civil de interesse Público e Termo de Parceria - 1999

(Mestriner, 2005 – in O Estado entre a filantropia e a assistência social. p. 45-6 )

## 2- ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL

Como política de proteção social a Assistência Social deve atuar junto à população vulnerabilizada pelo processo de produção da pobreza e, portanto, junto aos cidadãos e grupos que estão “fora dos mecanismos e sistemas de segurança social obtidos pela via do trabalho, do usufruto das políticas públicas (saúde, educação, cultura, habitação, saneamento, entre outras) e da inserção em sociabilidades sócio familiares” (Carvalho, 2003). Portanto, a assistência social deve acolher os cidadãos não atendidos pelas redes de proteção e de inclusão social.

Seus beneficiários constituem hoje um grupo heterogêneo de famílias ou pessoas empobrecidas, em crise de sobrevivência, vivendo sem renda ou com recursos insuficientes, em situação precária de moradia, crianças e adolescentes em risco social e pessoal, moradores de rua, pessoas portadoras de deficiência sem apoio familiar e vítimas de conjunturas ou eventos que comprometem a sobrevivência digna.

O parágrafo único do artigo 2º. da LOAS assim expressa:

*Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.*

O alcance de mínimos sociais via acesso a uma renda mínima compatível com o atendimento às necessidades básicas deverá ser conjugado, portanto, à oferta de serviços, programas e processos que



asseguem segurança, sentido de pertencimento social e a facilitação e apoio para o acesso às demais políticas sociais.

Sposati aponta uma “dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista, e outra (...) ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão”. Portanto, a proposta é de garantir segurança contra os riscos sociais garantindo também uma condição de cidadania definida pelo “*padrão societário de civilidade*” o que coloca os mínimos sociais no patamar da universalidade. (Sposati, 1997:10-15).

Certamente o efeito das imposições da política macroeconômica sobre a dinâmica da proteção social no Brasil ampliou a necessidade de cobertura. A proteção oferecida pela assistência social deve considerar que seu público prioritário é aquele que apresenta demandas básicas de renda, de acesso a oportunidades e a serviços fundamentais, de segurança, de reconhecimento e participação social. É uma proteção que compõe e participa de um sistema mais amplo de políticas sociais, se considerarmos uma visão integral de proteção social, como a defendida por Di Giovanni, que define proteção social como:

*“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, as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os 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 intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. (Di Giovanni, 1998,10)*

Numa perspectiva alargada da assistência social, indicada pelas diretrizes constitucionais, Pereira (1991) nos lembra a interface da assistência social com as demais políticas sociais setoriais e mesmo, com políticas de conteúdo econômico. Veja-se, que na Constituição, a assistência se instala juntamente com a Saúde e a Previdência Social no capítulo da Seguridade Social e aparece ainda nos capítulos da Educação, da Cultura e do Desporto, “da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso e, até mesmo, nos Capítulos da Política Urbana, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que compõem o Título da Ordem Econômica e Financeira (Pereira, 1991)”.

Neste caso, a assistência é processadora das demandas sociais geradas pelos mecanismos de exclusão, estimuladora da criação de políticas públicas e defensora do direito de todos ao mundo da cidadania. Foi no âmbito da Assistência Social que surgiram, por exemplo, os programas de creche - que



depois de 1988 foram reconhecidas como programas de educação, e os de habitação popular – depois alçados ao posto de política específica.

A transversalidade da assistência social em relação às demais políticas sociais a coloca também, num recorte horizontal, como responsável pela atenção às necessidades de reprodução social dos excluídos nas áreas que têm programas com função assistencial e que criam serviços para os cidadãos com necessidades específicas, numa perspectiva de equidade social.

De todo modo, lidando com a população desprivilegiada em termos econômicos, culturais e sociais, a assistência social tem atendido prioritariamente a pobreza. Mas a assistência social na lógica dos direitos pode superar a cultura da dependência e acentuar as estratégias emancipatórias das populações que atende, dando voz e reconhecimento aos beneficiários e procurando ampliar seu capital de relações sociais e políticas.

Apesar do impacto positivo dos programas de proteção, a assistência social como direito requer ainda outra ordem de mudanças que implicam na alteração da cultura assistencialista e tutelar impregnada nas estruturas da burocracia assistencial estatal e em suas relações com a rede de organizações que prestam serviços sociais, com ou sem o apoio direto do poder público.

### **Pobreza, renda e economia solidária.**

Lamentavelmente, o número de pessoas em situação de pobreza e sem atendimento adequado em educação, saúde, saneamento e habitação ainda é de 53 milhões de pessoas, embora os números recentes divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) evidenciem uma alteração importante e constante na desigualdade de renda familiar per capita no Brasil nos últimos anos.

Segundo essas pesquisas os fatores que mais contribuíram para essa queda - numa proporção de 28% - pelo coeficiente de Gini-, foram os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada<sup>10</sup>. Seu efeito se faz sentir mais intensamente em regiões e cidades com mais baixo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – onde as possibilidades de emprego e renda são quase inexistentes no curto prazo. Certamente, há peculiaridades da pobreza urbana dos grandes centros, que

---

<sup>10</sup> Boletim de Políticas Sociais – IPEA – 2005 . Disponível na internet: [http://www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?ttCD\\_CHAVE=2403](http://www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?ttCD_CHAVE=2403) . Acesso em 02 de Maio de 2007



exigem a conjugação de outros esforços e recursos para que a condição de vida da população atendida se altere mais significativamente.<sup>11</sup>

A situação de indigência e pobreza, segundo Peliano (2006) seria ainda maior no Brasil “não fossem os impactos positivos das políticas e programas de cunho federal responsáveis pela transferência de renda monetária à população”. A certeza de uma renda básica de subsistência das famílias possibilita por vezes a proteção social e a cooperação mútua na rede de proteção familiar mais ampla, que inclui parentes e agregados, tendo claros e fortes impactos sobre a organização e as condições de vida das famílias.

As boas notícias iluminam a certeza de que a parcela da população mais pauperizada não pode prescindir do auxílio direto de programas de renda mínima, mas é preciso considerar que a pobreza é hoje um fenômeno multidimensional e complexo, que não se resolve apenas com renda como nos ensina Amartya Sen, ganhador do Premio Nobel em 1998. Ele lembra que a pobreza é, de fato, privação de capacidades substantivas e da liberdade de escolher e usufruir a vida com independência. Neste sentido, a pobreza tem relação com a falta de oportunidades de desenvolvimento, o frágil e irregular acesso a serviços públicos em todas as áreas, o que impede os mais pobres de desenvolverem sua capacidade plena. Na situação de exclusão social também a participação encontra-se limitada. (Carvalho, 2003).

### **Bolsa-família**

No Brasil, a recessão econômica dos últimos anos produziu uma pobreza precarizada pelo subemprego, pelo rebaixamento salarial, pela informalidade no trabalho e pela irregularidade de renda. O trabalho como direito social foi se acomodando a essa realidade e mesmo os setores representativos dos trabalhadores deixaram de empenhar-se neste campo de luta assumindo uma pauta pragmática de intermediação de mão de obra, entre outras atividades correlatas. Como resultado da globalização econômica que aumentou o desemprego as mazelas sociais decorrentes não tardaram a requerer a proteção social do estado. Parte significativa da população que já se encontrava em situação de pobreza foi levada a sobreviver da ajuda da rede de proteção, recorrendo aos auxílios eventuais da assistência social ou aos programas de renda mínima.

---

<sup>11</sup> Além dos programas de Transferência de Renda, de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional, e de Desenvolvimento Social que são da competência do MDS, o Governo Federal informa que, por meio de 17 ministérios e 4 secretarias especiais da Presidência da República, executa outras ações de Transferência de Renda, de Geração de Oportunidades de Trabalho e Renda e de Desenvolvimento Local. No sítio [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) há um link para o acesso ao Guia de Ações para Geração de Trabalho e Renda no qual constam as ações, orçamentos e requisitos necessários.



O Programa Bolsa Família<sup>12</sup> implantado pelo atual governo, representa um avanço no sentido de oferecer condições básicas de vida para os mais pobres, que representam hoje um conjunto de 11 milhões de pessoas, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social. O relatório do IPEA (2005) mostra que o Programa Bolsa Família, ao unificar os programas de transferência de renda realizados pelo governo anterior, possibilitou a coordenação e gestão dos recursos, com resultados mais efetivos, especialmente no que diz respeito à melhoria da segurança alimentar.

Integrando o Programa federal FOME ZERO, o Programa visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável. Pauta-se na articulação de três dimensões para a superação da fome e da pobreza, quais sejam: a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, e a coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Todas as evidências das pesquisas realizadas até o momento mostram que o Programa consegue focalizar a população em extrema pobreza com eficiência ímpar segundo Eduardo Rios-Neto, da Cedeplar, que recentemente coordenou a pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF)<sup>13</sup>. A limitação do Programa está na avaliação negativa em relação ao rompimento do fator intergeracional da pobreza, o que sugere a provável repetição da situação de pobreza nas futuras gerações da população atendida hoje. Também os indicadores educacionais mostram aumento da frequência escolar, sem aumento da aprendizagem. Portanto, parece evidente a necessidade de um avanço conjunto das políticas públicas básicas na atenção às populações mais castigadas pela pobreza.

Por essa razão, os questionamentos sobre o Programa Bolsa Família se referem mais às condicionalidades do que à necessidade de sua manutenção. Tudo indica que a grande expansão quantitativa do Programa ainda não permitiu um acompanhamento adequado das condicionalidades. Ao lado de muitas famílias que deixam de cumpri-las, correndo o risco de suspensão do benefício, há ainda a precariedade dos serviços existentes o que não favorece bons resultados de controle.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> De acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006, o Programa Bolsa Família (PBF) deve realizar a transferência direta de renda com condicionalidades, beneficiando famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

<sup>13</sup> Informações do jornal do INESC. Disponível na Internet: <http://www.inesc.org.br/equipe/jairb/noticias-do-inesc>. Acesso em 15 de Maio de 2007

<sup>14</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –MDS - criou um sistema para receber os dados sobre a frequência escolar dos filhos das famílias beneficiadas - <http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>, mas muitos Municípios ainda não incluem essas informações no sistema



De modo geral, programas de transferência de renda como o Bolsa Família conseguem dar condições de vida mais digna e eliminam a pobreza extrema. Entretanto, são insuficientes para a superação da pobreza. Para isso, seria desejável que as diferentes políticas sociais, além de incluir a todos, ofereçam acesso aos serviços e programas de melhor qualidade e articulados entre si e que a política econômica consiga promover o desenvolvimento do país privilegiando a inclusão da população mais prejudicada em termos de renda e trabalho.

Peliano (2006) considera ainda importante “a construção de uma política de ampliação do valor do benefício, assim como o reconhecimento deste benefício como direito social vinculado à condição de insuficiência de renda.” tornando o Programa Bolsa Família uma ação permanente do sistema brasileiro de proteção social.

### **Economia solidária**

Uma pauta orientada pelas agências multilaterais mundiais levou o governo brasileiro a adotar entre os anos 70 e 90 algumas medidas amenizadoras da pobreza em programas de seguro-desemprego e formação profissional. Para atender os grupos sociais mais vulneráveis buscou-se promover o primeiro emprego para jovens, a requalificação profissional e o estímulo aos pequenos negócios.

Como estratégia de enfrentamento da pobreza ou como recurso de minimização do impacto da política econômica na vida das famílias, muitas iniciativas sociais conduzidas por Ongs e órgãos de governo incluíram em sua linha programática a preparação ou atualização profissional, o “empreendedorismo” e a gestão de pequenas empresas, com ou sem o incentivo de “bolsas”<sup>15</sup>.

Por outro lado, surgiam associações, cooperativas ou pequenos negócios em grupo congregando as práticas econômicas populares informais, que podem ser inscritas no campo da chamada “economia solidária”. Muitas organizações sociais, grupos religiosos ou militantes abraçaram a causa da organização associada e cooperativada dos trabalhadores, promovendo uma ampla articulação nacional e internacional que favoreceu o surgimento de novos sujeitos políticos inspirados também pelo ideário da “gestação de uma vida social não subjugada ao mercado...” (Barbosa, R.N.C in Yazbek e Silva, 2006)

---

mesmo sob o risco de terem reduzidos os repasses de recursos. Além de manter os filhos na escola, as famílias precisam vacinar as crianças e as gestantes devem fazer o pré-natal. As informações devem ser enviadas aos sítios <http://sisvan.datasus.gov.br> ou [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao).

<sup>15</sup> No caso dos jovens de famílias mais empobrecidas, as experiências têm demonstrado que as “bolsas” são um atrativo indispensável sem as quais os jovens tendem a abandonar o processo de formação para tentar conseguir alguma renda trabalhando informalmente.



A partir de 2003 a economia solidária ganhou estatuto de política pública com a aprovação da Lei 10.683/2003 – Decreto 4764/2003). A institucionalidade dessa alternativa, consolidada na criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego, embora seja um marco histórico ainda não é muito visível no cenário econômico, embora os dados do último SIES – Sistema de Informação em Economia Solidária já mostrem a existência, em 2005, de 15.285 empreendimentos no Brasil, a maior parte deles na área rural<sup>16</sup>.

A pesquisa realizada pelo SIES revela ainda que a motivação para a organização coletiva do trabalho é a de livrar-se do desemprego obtendo mais ganhos com a cooperação de todos e a busca de uma renda complementar. Isso mostra que, embora o interesse principal sejam os ganhos de renda, há também a percepção clara das vantagens da colaboração mútua. Especialmente nas regiões rurais mais distantes do país, a possibilidade de aglutinar pessoas em torno de um trabalho compartilhado, além de ser uma alternativa econômica, tem como resultado suplementar a mudança na cultura individualista, o rompimento do isolamento e a possibilidade de ampliar laços sociais que dão mais segurança e significado à convivência comunitária.

### **3- ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E TERCEIRO SETOR**

Além do acesso à renda, seja pelos programas de transferência de renda, seja pelo trabalho, as demandas de proteção social requerem também a oferta de serviços e programas que, em geral são oferecidos pela rede socioassistencial e que conformam uma diversidade de ações e serviços de atenção às necessidades básicas específicas dos cidadãos. Oferecem, sobretudo, espaços de acolhida e convívio que articulam o sentido de pertencimento social desses grupos.

A presença da filantropia e das organizações sociais na produção de bens e serviços sociais tem uma longa história nas políticas sociais brasileiras, por ausência do estado ou por dificuldade ou recusa deste em chegar às micro esferas sociais com seus serviços diretos. Recentemente, ampliou-se muito a participação das organizações sociais no cenário da assistência social consolidando seu peso político. Ações voluntárias de grupos e pessoas começam a ganhar legitimidade e institucionalidade e dão novo destaque as

---

<sup>16</sup> No site da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (<http://www.sies.mte.gov.br/#>) pode-se ter acesso ao mapeamento da economia solidária no Brasil pelo Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), composto por informações de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento (EAF).



organizações sociais. Além disso, nos últimos anos o engajamento do setor empresarial com as causas sociais abriu espaço de realização de muitas práticas sociais inovadoras e importantes.

No vazio das ações do Estado, que encolheu suas estruturas de gestão direta de programas e viu aumentar a pobreza, a conseqüente pressão por serviços fez emergirem iniciativas sociais não apenas no campo da assistência social, mas também no meio-ambiente, na cultura, nos esportes, na saúde, nos direitos civis, etc., que foram ganhando cada vez maior relevo dentro do incompleto sistema de bem-estar social brasileiro. Se não é exclusividade da área de assistência social é, entretanto, dentro de seu campo de regulação que essas práticas se organizam.

Diversos conceitos surgiram nos últimos anos para albergar a heterogeneidade dessas instituições, o que não facilita uma definição de sua identidade e campo de atuação. Do ponto de vista conceitual mais amplo, fala-se da emergência do “terceiro setor” como uma área híbrida público-privada, de organizações sem fins lucrativos que se diferencia do Estado (primeiro setor) e do mercado(segundo setor) e que adota a lógica da cidadania social e da inclusão como temas, com um perfil bastante diversificado de atuação.

Em termos históricos, algumas organizações sociais estiveram sempre muito próximas ao poder do Estado porque seus fundadores pertenciam às classes sociais emergentes com acesso aos governantes. Um amalgama entre o público e o privado no âmbito doméstico da gestão das entidades sociais levou algumas iniciativas a uma prática personalista, centrada no carisma ou no poder do dirigente ou a uma prática patrimonialista em que os recursos, sendo públicos, também serviam a interesses privados, disfarçados sob o véu da benemerência. O aumento dos mecanismos de controle social pelo Estado e pela sociedade e os reclamos por transparência na relação público-privado hoje presentes no cenário social e político buscam coibir essas estratégias de usurpação de bens públicos, levando a denúncia e investigação das atividades das Ongs, como se pode perceber nas iniciativas de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI das Ongs<sup>17</sup>.

Atualmente, sob o nome genérico de “terceiro setor” se enquadram instituições de diferentes dimensões e matizes, desde associações comunitárias; instituições filantrópicas tradicionais; fundações empresariais; organizações religiosas, organizações sociais de interesse público, clubes esportivos e

---

<sup>17</sup> Entre os anos de 2000 a 2002 foi instalada no Senado Federal a Comissão Parlamentar de Inquérito CPI - com o objetivo de apurar denúncias veiculadas na imprensa sobre a atuação irregular de organizações não governamentais que teve seu relatório final apresentado em 19 de dezembro de 2002. Em 15 de Março de 2007 nova CPI foi instaurada pelos partidos de oposição para investigar os repasses de dinheiro público feitos para organizações não-governamentais.



associações diversas. No entanto, o nome - organizações não-governamentais – Ongs - foi destacado pela mídia a partir da década de 90 e capturou simbolicamente a identidade desse universo de organizações.

Podem-se identificar pelo menos quatro tipos de organização sem fins lucrativos atuantes na área de assistência social:

- Ongs de origem religiosa com forte vinculação comunitária e que prestam serviços de atenção, educação e apoio às famílias, idosos, mendigos e, especialmente crianças e adolescentes em situação de pobreza, exclusão ou com problemas emergenciais de saúde, moradia, violência etc.;
- Ongs mais voltadas ao *advocacy* - a defesa e garantia de direitos sociais, da melhoria das condições de vida da população e da mobilização em torno de interesses das minorias, dos direitos da criança e do adolescente, da proteção e cuidado com sujeitos portadores de deficiência ou doenças específicas etc.;
- Ongs de estudo, pesquisa e formação de profissionais, com equipes que desenvolvem e produzem metodologias de intervenção social, algumas delas com atuação na conscientização e mobilização social em temas específicos;
- Ongs que atuam no âmbito da filantropia empresarial, promovendo, apoiando ou financiando programas e projetos associados a uma causa ou a uma área social estratégica, grupos ou comunidades específicas.

Em recente resolução, o CNAS<sup>18</sup> qualifica a rede socioassistencial e define as entidades e organizações de assistência social, “como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. O maior embate para essa regulamentação remetia à questão da certificação das entidades beneficentes de assistência social e das imunidades tributárias, adquiridas ao longo dos últimos 30 anos. O acordo final prevê que a regulamentação do art. 3º mantém a imunidade para as entidades beneficentes de assistência social prevista no art. 195, § 7º, da CF/88.

As ações sociais das Ongs nos anos 80 se legitimaram por sua luta em prol dos direitos humanos e sociais próprios da agenda política dos tempos da redemocratização do país. Progressivamente, nos anos seguintes, as organizações se renderam às demandas por serviços que atendessem de modo mais direto e imediato às necessidades da população em diferentes questões.

---

<sup>18</sup> Após muitos debates nacionais e regionais, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou uma resolução, em novembro de 2005 que regulamenta o artigo 3º da Lei Federal 8.742/93 (Loas) definindo as entidades e organizações sociais.



Não há aceitação consensual sobre a função pública das organizações sociais. Os críticos consideram que se trata de um “deslocamento de ações públicas estatais no âmbito da proteção social para a esfera privada” (Yazbek, 2000). O reconhecimento da importância das Ongs, portanto, não eliminou as tensões e críticas à sua atuação. Contrapõem-se a visão dos que lhes são favoráveis considerando-as um elo indispensável da rede de atendimento social, com a outra visão dos que as acusam de usurpar o papel do estado na provisão de serviços sociais (Teodósio, 2002)

Apesar dessas contradições, a participação das organizações sociais é crescente e revela a capacidade das lideranças sociais e das comunidades organizadas de responder às demandas emergentes e de influir em seu entorno contribuindo certamente para a ampliação do capital social e a inclusão daqueles que não têm possibilidade real de poder participar e gozar ativamente dos bens sociais. Setores sociais com alto nível de organização têm mais chance de prosperar enquanto aqueles que não são capazes de se organizar pouco avançam na superação das condições de pobreza e do alcance de maior cobertura de proteção social.

A enorme capilaridade e vinculação comunitária desta rede de organizações as tornam próximas e legitimadas pelos cidadãos que atendem. Atuando em pequenas unidades, as Ongs são mais ágeis e menos burocratizadas e flexibilizam suas atividades para atender as emergências sociais, ampliando e diversificando o atendimento. Por outro lado, atuando em prol das conquistas sociais de alguns segmentos, as Ongs introduzem demandas na agenda pública e tentam influenciar as políticas públicas para a ampliação e a melhoria da qualidade do atendimento.

As organizações do terceiro setor movimentam um volume significativo de recursos o que torna sua atuação relevante também em termos econômicos. Segundo o IPEA (2006) um dos resultados do estudo realizado sobre o investimento social privado no país mostra que em 2000 as empresas brasileiras investiram R\$ 4,7 bilhões na área social, em projetos diversos desde os mais estruturados até aqueles que respondem diretamente as necessidades da comunidade em que se localizam as empresas<sup>19</sup>.

Segundo Engel Paschoal, o terceiro setor movimenta no Brasil R\$ 10,9 bilhões anuais (cerca de 1% do PIB), sendo R\$ 1 bilhão em doações, e emprega cerca de 1,2 milhão de pessoas, além de contar com

---

<sup>19</sup> Informação disponível na Internet: <http://www2.uol.com.br/aprendiz/guiadeempregos/terceiro/noticias/ge060602.htm#1>. Acesso em 07 de Maio de 2007.



20 milhões de voluntários. O Brasil é o quinto do mundo em voluntários<sup>20</sup>. Entre 1991 e 1995, o mercado de trabalho do terceiro setor cresceu 45%, - 25% a mais do que o mercado em geral<sup>21</sup>.

O cenário atual evidencia que o terceiro setor é uma área que está saindo de um modelo gerencial mais informal para um tempo de maior profissionalização, com financiadores mais exigentes em termos de gestão dos projetos, orçamentos e expectativas de desempenho, que muitas vezes não combinam com sua lógica de trabalho.

Após a promulgação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, diversas leis e normas foram produzidas visando alterar a estrutura antiga de atendimento. Em 1998, foi implantada a Lei das Organizações Sociais – OS – (Lei n. 9.637/98) e em 1999 se aprovou a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n. 9.790/99) – que ficou conhecida como a Lei das OSCIPs. Segundo Martins, (2002) essa lei “tentou qualificar o que viria a ser o terceiro setor como modernamente se entende”. De fato, introduz concepções mais atualizadas sobre as organizações sociais ressaltando sua finalidade não-lucrativa, o fato de serem um espaço público não-estatal e, especialmente tenta diferenciá-las das organizações tradicionais caritativas ou filantrópicas.<sup>22</sup>

Essa mudança no marco legal do terceiro setor formaliza a relação do Estado com as organizações sociais mediante o Termo de Parceria e coloca na pauta política a questão das concessões dos títulos de entidades de fins filantrópicos com restrições a isenção da cota patronal para organizações de ensino e clubes esportivos; o que causou muitas reações dos interessados.

Entre as principais mudanças da nova política, pós - constituinte de 1988 está a descentralização/municipalização e a valorização da parceria com as organizações sociais. No entanto, o processo de implantação das políticas em nível municipal ainda se faz com muitas dificuldades de ordem técnica e política.

Uma dessas dificuldades apontadas em relação às organizações sociais está na baixa qualificação profissional de seus trabalhadores, muitos dos quais exercem trabalho voluntário. O que se questiona é a

---

<sup>20</sup> Segundo informações publicadas na Revista Eletrônica Rits . Ver:

[http://www.rits.org.br/gestao\\_teste/ge\\_testes/ge\\_mat01\\_rhxt0.cfm](http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_mat01_rhxt0.cfm). Acesso em 07 de Maio de 2007

<sup>21</sup> O ISER - Instituto Superior de Estudos da Religião, coordenou, no Brasil, a pesquisa sobre o Terceiro Setor feita pelo Johns Hopkins Center for Civil Society Studies em 22 países, da qual resultou o livro Global Civil Society - Dimensions of the Nonprofit Sector, em 1999

<sup>22</sup> Hauss Martins na Revista do Terceiro Setor- RITS , em Setembro de 2002. Disponível na Internet:

[http://www.rits.org.br/legislacao\\_teste/lq\\_testes/lq\\_tmes\\_setembro2002.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lq_testes/lq_tmes_setembro2002.cfm) . Acesso em 02 de Maio de 2007



precarização do trabalho assistencial, confundido com missionarismo e remunerado com baixos salários numa atividade complexa e diversificada que deveria contar com equipes muito bem preparadas.

## **Voluntariado**

Entre os profissionais da assistência social é expressiva a quantidade de voluntários, havendo já no Brasil uma rede de organizações do voluntariado. Para o senso comum o papel do voluntariado é apenas o de destinar gratuitamente parte de seu tempo para ações de ajuda ao próximo. Em geral esta ação não é percebida como um gesto cívico e sim como um sinal de bondade e altruísmo pessoal ainda muito calcada na exigência religiosa de generosidade na relação com os que sofrem. Mas, reconhece-se hoje o papel importante de muitos voluntários que disponibilizam tempo e competências também para atuar nos fóruns da cidadania, participando na implementação de políticas públicas universais e na mobilização em prol das mudanças sociais necessárias.

As críticas ao trabalho voluntário focalizam em geral o caráter mais assistencialista ou paternalista de sua ação, a falta de preparação profissional para o trabalho e a restrição dos postos de trabalho remunerado em razão de ações voluntárias. Muitas dessas críticas são refletidas pelas organizações de voluntários, que procuram reforçar a preparação das pessoas para a ação voluntária, potencializando sua disponibilidade para aquelas áreas de atuação em que possam ser mais produtivos. Cada vez mais se compreende que o papel do voluntário é complementar e que de modo algum se devem organizar serviços que dependam exclusivamente do trabalho voluntário<sup>23</sup>.

Em fevereiro de 1998 foi promulgada a Lei nº 9.608, que define serviço voluntário e regulamenta sua atuação. Em seu artigo 1º essa lei considera como serviço voluntário: “a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a Instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

---

<sup>23</sup> Atualmente o voluntariado já é pensado pela maioria das empresas como recurso estratégico em razão da percepção dos benefícios que sua atuação produz para a comunidade. Pesquisa realizada por Fischer e Falconer (1999) revela que... “na visão das empresas, o voluntariado é um poderoso recurso para melhorar a relação da empresa com a comunidade (74% concordam)”.



#### 4- A REGULAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

É bastante complexa a institucionalidade sobre a qual repousa a política de assistência social brasileira. De um lado, temos a estrutura federativa que prevê a distribuição, pelas três esferas de governo, das competências neste campo e de outro, temos uma acentuada fragmentação das ações. Mas nem as competências concorrentes entre níveis da federação, nem a pulverização institucionalizada dos serviços e programas assistenciais, atenuaram a sua forte centralização no executivo federal, até muito recentemente.

O acesso ao subsídio público por meio de isenções fiscais é uma alternativa histórica de manutenção das entidades de assistência social. Especialmente desde a Constituição de 1934, a autorização para contribuições subsidiadas, com a chancela do governo declarando a “utilidade pública” da organização, tem sido um recurso importante embora polêmico. A isenção de contribuição da cota patronal previdenciária e o certificado de filantropia, ambos de 1959, talvez sejam o caso mais representativo do modo de relação do Estado com as organizações sociais: a concessão de recursos indiretos com renúncia fiscal sem o reconhecimento da prioridade orçamentária para a área da assistência social.

As subvenções do Estado às organizações sociais tiveram uma primeira normatização com a criação do CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, extinto apenas em 1993 quando foi substituído pelo CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social.

É nesse momento que as relações entre o Estado e segmentos da elite se estabelecem para avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções (auxílio financeiro) a organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social, conceito com o qual a assistência social é assumida neste momento, ainda identificada com benemerência. O CNSS foi a primeira forma institucional de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de definir e aprovar as subvenções do governo às organizações que prestavam amparo social.

Esse mecanismo de auxílio irá influenciar a trajetória da assistência social desde sua origem associada à caridade, à filantropia e à solidariedade religiosa. Este modelo perdurou até a década de 1940 quando foi criada a Legião Brasileira de Assistência -LBA. A L.B.A. assegurou estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do “primeiro-damismo” à assistência social e estendendo sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atuando na ocorrência de calamidades com ações pontuais e fragmentadas.

Os anos de 1970 foram marcados pelo contexto de crise do modelo de proteção social e de grandes debates acerca dos rumos e perspectivas do sistema da assistência social, inclusive no âmbito das lutas



democráticas na América Latina<sup>24</sup>. (Yamamoto, apud Manrique, 2006). No plano institucional, prevaleceu uma cultura técnico-burocrática que chancelou a profissionalização nos serviços públicos. Foi neste período que, assumindo uma perspectiva reformista, voltada à “humanização do capitalismo” na avaliação de Manrique (2006), alguns grupos pretendiam atuar como “agentes de transformação”, na esteira da mobilização e da participação popular crescentes que reclamavam o fim do regime militar. Num segundo movimento, acirrou-se o debate sobre a premência do controle sobre os gastos, a busca de maior eficiência no uso dos recursos e a efetividade dos serviços.

O aumento crescente da população em situação de vulnerabilidade social nos anos 80 exigia respostas mais consistentes, ágeis e efetivas de uma política assistencial e os clamores vindos da sociedade reforçavam a demanda por maior participação e pela inclusão de novos atores no debate sobre a política social mais ampla. Assim, começa-se a exigir do setor assistencial práticas inovadoras para responder as demandas postas pela nova realidade nacional. Os novos atores, representados pelos movimentos sociais, associações civis, sindicatos e organizações não governamentais, entre outros, além de vocalizar as demandas sociais, passaram a assumir a implementação direta de projetos voltados a diferentes setores sociais. Mas sua mobilização política conduziu a uma discussão intensa sobre os caminhos para a concretização de uma política de direitos sociais e, mais especificamente, do direito a seguridade social.

O Artigo 194 Constituição Federal de 1988 define o escopo da seguridade social:

*“A Seguridade Social é compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (art. 194, CF).*

Com o advento da Constituição Federal de 1988, ao menos no campo teórico, deu-se um novo formato constitucional à política de assistência social no Brasil, no contexto do Estado Democrático de Direito. Houve desse modo, uma ruptura no paradigma das políticas de seguridade social, e dentre elas a de assistência social que passa a ter sua organização incumbida ao Poder Público. O parágrafo único do artigo 194 esclarece os objetivos da seguridade social:

*Parágrafo Único: Compete ao Poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:*

*I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação do custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter*

---

<sup>24</sup> No meio acadêmico, estas debate levou ao Movimento de Reconceituacao do Serviço Social sob influencia e inspiração da tradição marxista.



*democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.*

No campo da gestão e da reforma do estado o avanço se deu, sobretudo com as diretrizes da descentralização para o âmbito dos estados e dos municípios, o que permitiria a execução da política de acordo com as demandas e particularidades das regiões. Conquanto afirme e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política, a Constituição indica o compartilhamento da execução dos programas e serviços com as organizações da sociedade, como podemos constatar no art. 204, inciso I:

*“I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”.*

No que diz respeito à definição das políticas, a Constituição define os mecanismos de participação popular acolhendo seus representantes nos Conselhos paritários, onde podem contribuir na “formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, conforme reza o art. 204, inciso II.

Portanto, a descentralização político-administrativa se realiza em duas vertentes: a primeira, dentro da esfera governamental se refere à municipalização da execução das ações e serviços de assistência, que deixam de ser coordenados e executados pela União e pelos estados e passam à responsabilidade dos municípios. A segunda amplia e organiza os canais para a participação popular nos processos decisórios. Essas mudanças resultaram de um consenso sobre a eficácia da descentralização, sobretudo em relação aos programas para o enfrentamento da pobreza. No plano da formulação e desenho dos programas, o cumprimento da lei supõe informações mais completas do local, portanto maior adequação das respostas às características específicas das demandas sociais e, ainda a introdução de inovações.

Outro componente importante nesse avanço diz respeito à consignação de recursos do orçamento da seguridade social para o custeio da assistência social, indicando um esforço, no sentido da redistributividade, conforme expressa no art. 195 da CF:

*“A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” e de outras contribuições sociais [...]”.*

Desse modo, com a Constituição de 1988, a Assistência Social passa a integrar o Capítulo da Seguridade Social e tem definido, assim como a Previdência Social e a Saúde, as diretrizes financeiras, de gestão e de controle e adquire o status ou estatuto de uma política pública. A partir daí se solidificaram



alguns dos mais importantes princípios de reestruturação da assistência no Brasil. Podemos resumir as principais mudanças introduzidas:

- A ampliação e extensão dos direitos sociais;
- A concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;
- A ampliação nos níveis de responsabilidade como princípio estruturante do sistema;
- A universalização do acesso aos serviços;
- A definição de patamares mínimos de qualidade dos serviços e benefícios sociais;
- Maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.

No período pós Constituição Federal evidenciam-se fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social. O processo de reforma privilegiou a redução do Estado, iniciada na década de 1990, "mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato" (Nogueira, 2004, p.41).

Nesse contexto, as políticas sociais assumem características seletivas e compensatórias. Deflagra-se um movimento de desresponsabilização do Estado na gestão das necessidades e demandas dos cidadãos. O Estado passa a transferir as suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado. Disso decorre, a dificuldade do alcance efetivo da inclusão social, devido às perspectivas fragmentadas e seletivas da Assistência Social que focalizam os mais pobres e não contribuem para a ampliação do caráter global da proteção social.

Nos últimos cinco anos, esta situação tem se alterado porque o novo marco regulatório induz à criação de estruturas públicas de atenção social e introduz mecanismos de controle social e de avaliação externa das ações empreendidas. Todos os programas de transferência de renda criados a partir de então incorporaram esse novo enfoque.

A nova legislação recolocou os temas fundantes como a descentralização da política de assistência social, sobretudo sua construção nas esferas municipais, a superação de programas focalistas e de curta duração. No campo de princípios não se descuidou da perspectiva do direito à assistência social,



contrapondo-se a idéia do clientelismo e assistencialismo. A abertura à participação, a democratização e a regulação da política de assistência social aparecem como elementos constitutivos do processo de definição do arcabouço legal da Política Nacional de Assistência Social.

## A nova política de assistência social

Uma profunda reforma institucional deu início ao processo de modernização da política de assistência social brasileira prevista pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº. 8 742, de 07 de dezembro de 1993 – a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS .

Os objetivos da política assistência social contidos na Constituição Federal (art. 203) são referendados na LOAS no seu art. 2:

*I) A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II) o amparo às crianças e adolescentes carentes; III) a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, art. 2)*

Ratificando a Constituição Federal a LOAS introduz uma nova concepção e formatação da assistência social, como vemos em seu artigo 1º:

*“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”.*

Um de seus maiores desafios indicados para a assistência social é o de integrar-se às políticas setoriais em busca da universalização dos direitos sociais para os segmentos sociais que enfrentam maiores dificuldades e que, por isso mesmo, merecem proteção e amparo. Entre eles estão: a criança e o adolescente em risco ou sem amparo familiar, os idosos desprotegidos, os portadores de deficiências e, sobretudo, as famílias empobrecidas e em situação de crise. Desde a promoção da integração ao mercado de trabalho até a universalização dos direitos sociais a LOAS propõe uma política inclusiva e integral, prestada como direito do cidadão, tendo por base um novo padrão ético e civilizatório que se quer imprimir na sociedade brasileira.

Assim, a LOAS inaugura uma nova era para a assistência social brasileira, projetando romper com uma longa tradição cultural e política e estabelecendo os objetivos, princípios doutrinários e organizativos e



diretrizes da área. Ao mesmo tempo, estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Resumidamente podemos constatar no seu art. 4:

*“ supremacia do atendimento às necessidades sociais; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais”.*

Em síntese, a LOAS introduziu mudanças estruturais e conceituais na assistência social pública, transformando e criando, por meio dela, um cenário com atores, estratégias e práticas, que deverão articular-se e articular relações interinstitucionais mais profícuas com a sociedade. Essas normas legais apresentam uma nova concepção em termos de gestão e do controle social ao afirmar novos paradigmas para a política de assistência social: garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo, necessária integração entre o econômico e o social e primazia da responsabilidade do Estado na universalização de direitos e de acessos aos serviços.

Esse novo desenho institucional, com comando único, descentralização, planos e fundos prevê a criação de conselhos de gestão e de controle social e a integração às demais políticas setoriais. Surge, portanto, um sistema descentralizado e participativo de assistência social, cuja estrutura engloba as instâncias de articulação política, de avaliação e proposição de diretrizes, de deliberação, de pactuação, entre outras, respeitando as diretrizes de participação popular e controle social.

Nesse processo de discussão e regulamentação merecem destaque as cinco Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos últimos dez anos, que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases de regulação da Política de Assistência Social e contribuíram com a “formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política”. (Carvalho, 2005, p. 2).

Porém, não resta dúvida que as NOBs<sup>25</sup> exerceram um papel fundamental na superação no enfrentamento das posições conservadoras até que se conseguisse chegar a definição de um a política e de um sistema para a assistência social. Vejamos o papel importante que elas exerceram. A NOB/98 ampliou a regulação da Política Nacional de 1998 e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a

---

25 Em 1997 é editada a NOB que conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito da competência dos governos (federal, estadual e municipal) e institui a exigência de conselho, fundo e plano municipal de assistência social para o município receber recursos federais. Em 1998 é aprovada por unanimidade a política Nacional de Assistência Social e a primeira Norma Operacional Básica de Descentralização - NOB/98 construída com a participação ativa dos Estados, Municípios. A NOB/98 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Explicitou de forma mais clara a questão da instâncias decisórias e ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las.

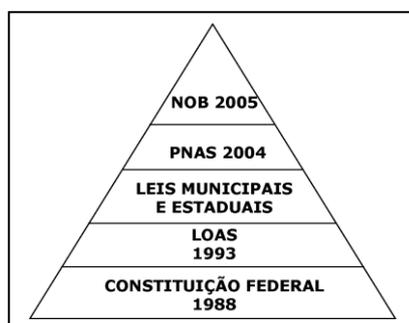


Política Nacional de Assistência Social de 1998. Explicitando a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos essa normativa ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

A NOB 2005/SUAS que está em vigor, disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro a ser exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece:

- a) Caráter do SUAS;
- b) As funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira;
- c) Os tipos e níveis de gestão do SUAS;
- d) As instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS;
- e) Financiamento da Política de Assistência.

### **Marcos Normativos**





## 5- ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS

Vimos que a Constituição Federal e a LOAS foram divisores de água no processo de uma nova concepção de política de assistência social no país. A afirmação contida no artigo 203 da Constituição Federal de 1988 vem explicitar, assim, um novo direito social, que ganha maior visibilidade na Lei Orgânica da Assistência Social (Art.2). É a partir principalmente, destes marcos legais que podemos falar da nova Política Nacional da Assistência Social no Brasil.

A Política Pública de Assistência Social realizar-se-á de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento através da garantia dos mínimos sociais, do provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Sua finalidade:

- *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;*
- *Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária;*

A organização da Assistência Social tem as seguintes **diretrizes**:

*I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;*

*II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;*

*III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;*

*IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.*

Dessa forma, responde as expectativas de uma nova institucionalidade para as políticas sociais, com vistas ao resgate da imensa dívida social acumulada em décadas de exclusão e à ampliação dos direitos sociais. Nas palavras de Draibe (1997) trata-se de fazer com que a democracia política possa se fazer acompanhar de sua base indispensável: a democracia social fundada na equidade. Assim, reorientar os



programas e ações sociais, em especial aqueles que se destinavam à redução da pobreza, situação em que se encontra grande parte da população brasileira, é uma nova exigência das políticas públicas.

Que são os destinatários da Política da Assistência Social?

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição e de seguridade social. A assistência social é, portanto, um direito legalmente garantido. Assim, a exigência de inclusão da política de assistência social na agenda das políticas públicas, visando à intervenção nos grupos de risco social em seu próprio ambiente, família e comunidade, rompeu com a perspectiva de assistência meramente individualizada, indicando uma intenção para o desenvolvimento social no coletivo (Draibe, 2000).

Ao declarar sua finalidade, a política de Assistência Social explicita o compromisso com a construção de uma sociedade democrática, ao tempo em que pressupõe a cobertura das necessidades sociais na busca da universalização do acesso aos direitos sociais. Por isso, falar da Assistência Social como política, e não como ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo é falar “de um processo que é ao mesmo tempo um processo racional, ético e cívico.” (Pereira, 2001:220)

É um posicionamento *racional* porque pressupõe como política pública a primazia da responsabilidade do Estado, a efetiva participação do controle social pela sociedade e sinergia com as necessidades sociais de cada cidadão em seu contexto. Ao mesmo tempo, é um posicionamento *ético* porque deve atuar na perspectiva de romper com a cultura do clientelismo, e com as formas de banalização da pobreza. Assim, o compromisso do Estado deve ser o de eleger a justiça social como princípio no desenvolvimento da política de Assistência Social. É também um posicionamento *cívico*, pela vinculação inequívoca e inegociável com os direitos de cidadania social enquanto responsabilidade do Estado na prestação de um conjunto de ações que favoreçam aquilo que é essencial para assegurar uma vida digna aos destinatários da política e a conseqüente participação da população na sociedade (Pereira, 2001).

Nesse sentido, é evidente que a Assistência Social como política de seguridade social e de provisão de recursos para atender às necessidades básicas, constitui-se como política estratégica no enfrentamento da exclusão social. Traduzir e compreender o papel da Nova Política de Assistencial Sócia do Brasil, além de estratégico, é imprescindível nesse momento em que novas forças se compõem para enfrentar questões históricas de desigualdades, de exclusão e de desrespeito de direitos.

A inserção da política de assistência social na matriz da seguridade social em sintonia com a Saúde e a Previdência Social aponta seu caráter de política de proteção social que se traduz em garantia de



seguranças sociais como a segurança de sobrevivência ( com autonomia e renda); acolhida e convívio familiar e social.

A contribuição mais geral da perspectiva histórico-social desse novo formato de política para a organização e gestão da Assistência Social consiste em possibilitar mudanças expressivas no desenho institucional da ação governamental. Tais mudanças relacionam-se, em primeiro lugar, à instituição de processos de deliberação democrática, tais como (1) a realização de conferências com representação dos vários segmentos sociais, para a proposição de diretrizes para a política. (2) A institucionalização dos conselhos como órgãos colegiados permanentes e de caráter deliberativo sobre a política. (3) A criação das Comissões Intergestores, nas esferas federal e estadual, como fóruns de negociação e pactuação entre os gestores das três instâncias de governo.

De outra perspectiva, as mudanças refletem-se no estabelecimento de novas relações intergovernamentais: a) na gestão pública da proteção social; b) na operacionalização gradativa de suas novas atribuições e competências legais; e c) na definição das novas funções dos níveis federal, estadual e municipal na formulação e implementação de políticas públicas de assistência social e na reorganização da assistência social.

A nova regulação traz também como consequência imediata o reconhecimento da necessidade de alterar a forma de organização e prestação de serviços. Desta forma, foram criadas:

- a *proteção social básica* como porta de entrada do sistema e com referência e contra-referência para níveis hierarquizados de assistência; e
- a ênfase na oferta de serviços para um modelo orientado pela territorialização como um fator orientador de planejamento, controle, avaliação e integralidade de ações e serviços.

## **Funções da Política Nacional da Assistência Social**

Nesse contexto, torna-se importante, agora, aprofundar o que é específico da política de Assistência Social e quais suas funções primordiais.

A nova Política da Assistência Social brasileira ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de



vulnerabilidade, através da rede socioassistencial formada pelo poder público e a sociedade civil.

A **rede socioassistencial** é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil, que ofertam e opera *benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação dentre todas estas unidades de provisão de proteção social*. A rede socioassistencial com base no território constitui um dos caminhos para evitar a fragmentação na prática da política de assistência social. As ações da rede socioassistencial podem ser realizadas diretamente pelos órgãos governamentais ou por ONGS por meio de celebração de convênios, acordos ou parcerias.

Para melhor compreensão do significado da rede socioassistencial, vejamos a definição de cada um dos seus componentes, conforme a LOAS, PNAS e NOB/SUAS:

Componente	Definição
<b>Serviços</b>	Art.23 - Entendem-se por <b>serviços</b> as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei.
<b>Programas</b>	Art. 24 - Os <b>programas</b> de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.
<b>Projetos</b>	Arts. 25 e 26 - Os <b>projetos de enfrentamento da pobreza</b> compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.
<b>Benefícios</b>	Art. 20 e 21 - O <b>benefício de prestação continuada</b> é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.
	Art. 22 – Benefícios eventuais – pagamento auxílio por natalidade ou morte, situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade à criança, a pessoa portadora de deficiências, a gestante, a nutriz e caos de calamidade pública.
<b>Transferência de renda</b>	Programas de transferência de renda visam repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso a renda, visando o combate a fome, à pobreza, e outras formas de privação de direitos que levem a situação de vulnerabilidade social para criar a autonomia das famílias e dos indivíduos e o desenvolvimento local.



A rede socioassistencial se materializa pela *proteção social* que se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana.

De acordo com a PNAS/2004, são funções da Assistência Social: *a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais.*



### **A Proteção Social**

Entende-se por *proteção social* de Assistência Social um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

As ações e serviços de Assistência Social foram divididos em dois níveis de proteção ao cidadão: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade. Esta divisão foi definida em 2004, pela Política Nacional de Assistência Social que organiza programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais de acordo com a complexidade do atendimento.

É importante acompanhar as definições postas pela LOAS e acordadas pela NOB/SUAS. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) passa a adotar dois níveis de proteção social: a proteção básica e a proteção especial.



### Proteção Social Básica e o Centro de Referência da Assistência Social - CRAS

O que é	Programas, projetos e serviços
<p>A <i>proteção social básica</i>: A proteção social básica atua no nível de prevenção primária: previne de situações de risco, desenvolve potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, seu principal objetivo. Consiste num conjunto de serviços, programas projetos e benefícios que potencializam a família comunidade de referencia, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Atenção Integral às Famílias;</li> <li>Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza - PAIF;</li> <li>- Centros de Convivência para Idosos;</li> <li>- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;</li> <li>- Serviços sócio-educativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;</li> <li>- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;</li> <li>- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.</li> <li>- Outros.</li> </ul>

O próprio termo e os tipos de atendimentos que compõem essa modalidade de proteção social já indicam tratar-se da proteção primordial do usuário, das suas necessidades primeiras e básicas no ciclo da vulnerabilidade social, dando conta, portanto, da cobertura de serviços que visam a minimização dos agravos da pobreza, o apoio à sustentabilidade financeira e social e fortalecimento dos vínculos afetivo-relacionais.

As ações relacionadas à proteção social básica serão da responsabilidade do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS - que cada município deverá implementar e que deverão ser localizados em áreas de maior nível de vulnerabilidade social.

#### O CRAS e sua função na rede socioassistencial

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é na Política Nacional de Assistência Social como uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos, através do Programa de Atenção Integral às Famílias, em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Para tal, o CRAS



deve levar em consideração novas referências do conceito de família e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal.

Essa ação deve ser feita com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Além disso, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência e servir de elo entre a população usuária da assistência social e as demais políticas sociais.

### A Proteção Social Especial de média e alta complexidade e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS

O que é	Programas, projetos e serviços.
<p><i>A proteção social especial:</i> é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias, grupos e indivíduos que já se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.</p>	<p><b>Programas, projetos e serviços.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Proteção Social Especial de média complexidade</b> São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;</li> <li>- Plantão Social;</li> <li>- Abordagem de Rua;</li> <li>- Cuidado no Domicílio;</li> <li>- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;</li> <li>- Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).</li> </ul> </li>   <li>• <b>Proteção Social Especial de alta complexidade</b> Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, tais como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento Integral Institucional;</li> <li>- Casa Lar – República - Casa de Passagem - Albergue;</li> <li>- Família Substituta - Família Acolhedora;</li> <li>- Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, - Internação provisória e sentenciada);</li> <li>- Trabalho protegido.</li> </ul> </li> </ul>

Por atuar no nível de prevenção secundária, ou seja, quando riscos já estão instalados, os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo e uma rede sócio-assistencial articulada.



## A Defesa Social e Institucional

A proteção social básica e especial deve garantir aos seus beneficiários o conhecimento dos direitos e sua defesa, através de ouvidorias, centros de referências, centro de apoio sócio-jurídico. Trata-se de oferecer aos usuários a possibilidade de conhecer e acessar os serviços, programas e benefícios sociais como direito, sem se submeter à relações de tutela, humilhação e subalternização.

São **direitos socioassistenciais** a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses;
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço;
- Direito de convivência familiar e comunitária.

## Vigilância Socioassistencial

A vigilância socioassistencial consiste na organização e no investimento dos órgãos públicos no desenvolvimento da capacidade de gestão assumidos pelo órgão público gestor para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável.

Essas instâncias devem produzir e sistematizar informações, construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social; produzir informações, identificando pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência, vitimizações, ameaças, exploração, abandono etc.



Os levantamentos e a divulgação das características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos ajudam na definição de estratégias e prioridades políticas de ação devendo aparelhar-se para utilizar e alimentar o Sistema Público de Dados sobre as organizações sociais e os sujeitos e famílias atendidas nos programas governamentais nos três níveis de governo.

## **6- O SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS**

*O que é o SUAS? Como funciona? Por que o SUAS? Quais as diretrizes e pressupostos? Quais são as condições fundamentais para sua implementação?*

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS), reivindicação histórica do setor, se tornou realidade em junho de 2005 dando materialidade à expressão singular de direitos sócio-assistenciais a compor o elenco de direitos sociais.

O movimento em torno da construção da política de assistência social como política pública objetivou romper de forma definitiva, com a organização fragmentada, focalista, desarticulada, de frágil cobertura e baixo impacto social, que persistia na prática apesar dos ditames da Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Os eixos estruturantes de gestão do SUAS estão assim definidos:

1. precedência da gestão pública da política,
2. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários,
3. matricialidade sociofamiliar,
4. territorialização,
5. descentralização político-administrativa,
6. financiamento partilhado entre os entes federados,
7. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil,



8. valorização da presença do controle social,
9. participação popular/cidadão usuário,
10. qualificação de recursos humanos,
11. informação , monitoramento, avaliação e sistematização de resultados

Algumas mudanças previstas são paradigmáticas e representam uma atualização na abordagem social, como é o caso da territorialização e da matricialidade sociofamiliar. A perspectiva territorial objetiva a superação da fragmentação das ações e a aproximação, de fato, entre os serviços, os programas e a realidade social das áreas mais atingidas pelos agravos da pobreza em suas diversas dimensões.<sup>26</sup> O princípio da territorialização da rede socioassistencial possibilita a oferta capilar de serviços e a identificação dos riscos a serem controlados e das potencialidades locais a serem desenvolvidas num território delimitado, pesquisado e conhecido pelos agentes sociais.

Para romper com a fragmentação de suas ações a Assistência Social dá primazia à atenção ao núcleo familiar e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àqueles com maior nível de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros. Desta forma, poderá garantir o caráter preventivo de proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais.

Por outro lado, a matricialidade sociofamiliar significa focalizar a proteção social sobre a família, aceitando os diferentes arranjos familiares existentes hoje e considerando a importância dos laços e vínculos que unem as famílias para a proteção das crianças e adolescentes. Tal direcionamento revela a percepção da existência de um grande número de famílias chefiadas ou assumidas por mulheres que dependem do apoio público para seu desenvolvimento pessoal e o de seus filhos.

---

<sup>26</sup> O conceito de territorialização, não exclusivamente geográfico, está sendo apropriado também no âmbito das políticas públicas. Na perspectiva colocada por Santos (1978) e Raffestin (1980) território é o produto histórico do trabalho humano, que resulta na construção de um domínio ou de uma delimitação do vivido territorial, assumindo múltiplas formas e determinações: econômica, social, administrativa, cultural e jurídica. O território é uma área demarcada onde um indivíduo, ou alguns indivíduos ou ainda uma coletividade exercem o seu poder. Deste modo o território ganha uma identidade, não em si mesma, mas na coletividade que nele vive e o produz.. Ele é um todo concreto, mas ao mesmo tempo flexível, dinâmico e contraditório, por isso dialético, recheado de possibilidades que só se realizam quando impressas e espacializadas no próprio território. "De acordo com nossa perspectiva, a territorialidade assume um valor bem particular, pois reflete o multidimensionamento do "vivido" territorial pelos membros de uma coletividade, pela sociedade em geral. Os homens vivem ao mesmo tempo o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivas." (Raffestin, 1980, p. 158)



Tal abordagem é inovadora na proteção social à família como foco das ações. “*A família mais que os indivíduos de per si podem maximizar redes e recursos para o bem-estar do grupo. Pode igualmente criar e articular recursos das redes informais que já integram, potencializando programas públicos que lhes são destinados*” (Carvalho, 2003: 12).

O SUAS referencia um modelo articulado de gestão da assistência social para todo o território nacional, que integra os três níveis de governo. Objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo propondo um pacto federativo que estimula o conhecimento sobre a realidade local, regional ou nacional e o mapeamento das zonas e situações de vulnerabilidade e risco para que sejam promovidas ações, serviços e programas de proteção definindo responsabilidades de cada nível de governo.

A NOB/2005 define o Sistema Único da Assistência Social como “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira [...]”. O Sistema Único pauta-se na unidade de concepção e de ação para a promoção de ações integradas e reafirma o compromisso com o desenvolvimento humano e social. Neste sentido, o SUAS é uma ferramenta de gestão da Política Nacional da Assistência Social que define e organiza as ações socioassistenciais em todo o território nacional.

Com relação à gestão SUAS, aborda ainda:

- A divisão de competências e papel das esferas de governo;
- Níveis de gestão de cada uma das esferas;
- As instâncias que compõem o processo de gestão e como elas funcionam
- Instrumentos de gestão e como eles são utilizados
- A forma da gestão financeira que considera os mecanismos de transferência e os critérios de partilha e de transferência de recursos.

Basicamente, são as seguintes as funções gestoras: *coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação*.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Os gestores do SUAS são os representantes de cada esfera de governo, a saber: no âmbito nacional, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; no âmbito estadual, o Secretário de Estado da Assistência Social; e no municipal, o Secretário Municipal de Assistência Social.



**Divisão de competências e papel das esferas de governo  
Funções Gestoras no SUAS**

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS e DF
<p><b>Cabe ao gestor federal:</b> A implementação da Política Nacional de Assistência Social e a coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Em decorrência, também são suas funções:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o co-financiamento da Política;</li> <li>- a articulação com os órgãos federais;</li> <li>- a formulação da política Nacional de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação com as demais esferas de governo;</li> <li>- a cooperação técnica com Estados, Distrito Federal e municípios;</li> <li>- o desenvolvimento de programas de combate à pobreza de âmbito nacional, com vistas à promoção da equidade entre as regiões brasileiras;</li> <li>- o financiamento e a gestão de programas de renda mínima, de âmbito federal, e do benefício de prestação continuada devido a idosos e a pessoas portadoras de deficiência;</li> <li>- a implementação e gestão do Sistema Nacional de Informação na área da Assistência Social;</li> <li>- a formulação de política para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos.</li> </ul>	<p><b>As principais competências do gestor estadual são:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a implementação da Política Estadual de Assistência Social e a coordenação geral do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, no seu âmbito. E em conseqüência, outras responsabilidades são imputadas a esta esfera de gestão, a saber:</li> <li>- o co-financiamento da Política;</li> <li>- a proposição de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual;</li> <li>- a formulação da Política Estadual e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação;</li> <li>- a elaboração do Plano Estadual de Assistência Social;</li> <li>- a gestão das redes de assistência social localizadas em municípios que ainda não se habilitaram para a gestão municipal;</li> <li>- o desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual e regional;</li> <li>- a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações de âmbito estadual e regional;</li> <li>- a formalização e instalação das Comissões Intergestoras Bipartite, conforme estabelecido.</li> </ul>	<p><b>Cabe ao gestor municipal:</b> Executar a Política de Assistência Social é a principal competência do gestor municipal, em decorrência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a coordenação geral do Sistema Municipal de Assistência Social;</li> <li>- o co-financiamento da Política de Assistência Social;</li> <li>- a formulação da Política Municipal de Assistência Social;</li> <li>- a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;</li> <li>- a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência;</li> <li>- a execução dos benefícios eventuais, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta ou a coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil;</li> <li>- a definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações;</li> <li>- a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações de âmbito local.</li> </ul>

Ao fazer esta opção o SUAS vincula o funcionamento desse sistema público à existência de uma rede de entidades e organizações de assistência social, à participação da sociedade civil e à necessidade de integração com as demais políticas sociais, devendo todos compartilhar as responsabilidades de promover a articulação e a interação dentro do SUAS, assegurando o acesso universal e igualitário às ações e serviços.



## Gestão do SUAS

Uma das inovações que o NOB/SUAS estabelece é a classificação dos municípios em três níveis de habilitação e gestão (Inicial, Básica e Plena), de acordo com a capacidade de gestão que cada cidade tem de executar e co-financiar os serviços da assistência social.

Vimos que para a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social foram previstas condições de gestão para os Municípios e para os Estados. Cada uma das condições de gestão está relacionada a um conjunto específico de responsabilidades, às quais correspondem prerrogativas, ou seja, as potencialidades adquiridas para o melhor exercício dessas responsabilidades.<sup>28</sup>

Da mesma forma, para que o município ou o estado sejam habilitados são exigidos determinados requisitos comprovantes de que estão preparados para assumir a condição requerida. A habilitação a qualquer uma das condições de gestão significa a declaração dos compromissos assumidos por parte do gestor perante os demais gestores e perante a sua população.

No âmbito municipal é possível desenvolver as seguintes modalidades de gestão do SUAS:

GESTÃO PLENA	GESTÃO BÁSICA	GESTÃO INICIAL
O município terá <b>gestão total das ações da assistência social</b> sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (fundo a fundo) ou que cheguem diretamente aos usuários ou ainda que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficente da Assistência Social. O gestor, ao assumir esta modalidade de gestão será responsável pela organização e execução da proteção social básica e especial em seu município. Objetivos estratégicos: deve atuar na prevenção de situações de risco, na proteção e defesa dos direitos da população.	O município assume a gestão <b>da proteção social básica</b> na assistência social. Os objetivos estratégicos: mudar o perfil dos serviços pela introdução de práticas preventivas; ampliar os mecanismos de referência e contra referência e inserir a oferta de serviços no território pela responsabilização com os espaços e condições que compõem a vida cotidiana dos usuários e gerar um círculo pela multiplicabilidade de ações de prevenção.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O município opta por atender aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS e seu parágrafo único, acrescido pela lei 9.720/98;</li> <li>- Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica.</li> </ul>

## Instrumentos de gestão NOB/SUAS e como eles são utilizados

<sup>28</sup> No sítio <http://ead.mds.gov.br/> os gestores podem se inscrever para um curso de capacitação à distancia organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



Os **Instrumentos de Gestão** são instrumentos complementares entre si que visam dar maior eficiência e eficácia ao processo de planejamento no âmbito da assistência social nas três esferas gestoras. Os Instrumentos de Gestão são:

Instrumento	O que é	Inclui
<p><b>Plano de Assistência Social</b></p>	<p>Instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política e do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do gestor que submete a apreciação do Conselho e das Comissões Inter-gestores.</p> <p>O planejamento tem duas dimensões: a <b>dimensão técnica</b> porque implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria, o acesso as informações atualizadas, sistematizadas e agregadas e, freqüentemente, o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. A <b>dimensão política</b> porque é, antes de tudo, um processo de negociação para tentar consensar as propostas dos vários segmentos da sociedade lque são responsáveis pela execução da assistência social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As ações e estratégias correspondentes para sua implementação e harmonizada às agendas nacional e estadual e seus objetivos;</li> <li>- Análise do diagnóstico da situação social;</li> <li>-Quadro de metas, mediante o qual será efetuado o acompanhamento dos Relatórios Anual de Gestão;</li> <li>-Resultados e impactos a serem esperados, recursos humanos e financeiros, entre outros.</li> <li>- Recursos humanos e matérias estaduais e municipais.</li> </ul>
<p><b>Orçamento da Assistência Social</b></p>	<p>O orçamento deve ser elaborado a partir do diagnóstico social, ou seja, a partir de suas prioridade da assistência social no município e de acordo com as receitas existentes. Ele é elaborado pelo Gestor da AS no município e aprovado pelo Conselho Municipal da Assistência Social.</p>	<p>O conjunto de instrumentos de planejamento orçamentário da assistência social.</p>
<p><b>Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação</b></p>	<p>Corresponde ao sistema de monitoramento baseados em indicadores de estrutura, processos, resultados e impactos. A produção e utilização sistemática da informação para o aprimoramento da gestão em todos os níveis.</p>	<p>Rede SUAS, Sistema SUAS web, Cadastro nacional de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.</p>
<p><b>Relatório Anual de Gestão</b></p>	<p>É o instrumento que avalia, sintetiza e divulga os resultados e produtos obtidos. É elaborado pelo Gestor e submetido a apreciação dos conselho municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação da gestão da assistência social municipal, compara as metas previstas no período de execução do plano com as ações realizadas, de modo a aferir os indicadores dos resultados alcançados;</li> <li>- A sistematização e à divulgação de informação sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores do SUAS.</li> </ul>



Além disso, os interessados podem encontrar informações sobre todos os municípios no GEOSUAS - Georreferenciamento do Sistema Único de Assistência Social), desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência social.<sup>29</sup>

### As instâncias de articulação, pactuação e deliberação.

Para que aconteça o envolvimento maior da sociedade é necessário criar canais que possam estimular e favorecer essa participação pois as instâncias de articulação, pactuação e deliberação são espaços institucionais privilegiados de debate da política social.

São espaços, foros, instrumentos de democratização, que reúnem representantes do governo, como a Comissão Intergestora, ou representantes do governo e da sociedade, como os Conselhos de Assistência Social. As instâncias foram constituídas com o objetivo de facilitar o desenvolvimento das ações de responsabilidade do setor público, de forma que as decisões sejam tomadas com a participação dos interessados no problema e com a transparência necessária para fins de negociações e pactos sociais.

A NOB/SUAS introduz os mecanismos de articulação, pactuação e deliberação cada qual com nível de competência, autonomia e poder decisório específicos:



<sup>29</sup> Consultar o sítio: <http://aplicacoes.mds.gov.br/geosuas/index.php>



A **instância de articulação**: é o espaço de participação aberta com funções propositivas constituídas por órgãos governamentais ou não, conselhos, fóruns, associações comunitárias, sem uma forma obrigatória pré-definida, tendo como finalidade propor mudanças, atualizações, sugestões, entre outras.

A **instância de pactuação** - constituída pelas comissões<sup>30</sup> de abrangência estadual e federal e são denominadas de Comissão Intergestores Bipartite – CIB e Comissão Intergestores Tripartite – CIT -, cabe o importante papel de pactuar a organização, procedimento de gestão e negociação estabelecida com a anuência das esferas do governo. As pactuações realizadas nesta comissão devem ser publicadas em forma de resolução, divulgadas e encaminhadas primeiramente para apreciação e aprovação dos Conselhos e as negociações são estabelecidas com a anuência das esferas de governo.

A **instância de deliberação** é o espaço de decisão sobre as questões da Política. É composta por Conselhos de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social que visam a negociação e consenso em torno das ações que formatam a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS.

Outros atores importantes são o Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social (FONSEAS) e o Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Esses órgãos colegiados tem tido um importante papel na divulgação das informações e na discussão das questões municipais e regionais da assistência social.

Todas estas instâncias participam ativamente na concepção, nos debates e nas deliberações de todas as questões ligadas à assistência social.

## Participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos

---

<sup>30</sup> O papel das Comissões deve ser o de buscar formas coletivas de materializar as responsabilidades/competências dos gestores da política. É importante ressaltar que as instâncias de articulação e pactuação não interferem no papel dos conselhos posto que, tratam de concretizar as questões operacionais e devem trabalhar articuladamente com os conselhos, respeitando seu papel de instância de controle social onde se realizam as discussões e deliberações sobre o conjunto de ações da assistência, além do controle e acompanhamento do seu financiamento.



Os Conselhos da Assistência Social (CNAS, CEAS E CMAS) emergiram recentemente na cena político-social brasileira, com a *missão de operacionalizar o princípio constitucional da participação comunitária e assegurar o controle social sobre as ações e serviços da assistência social*. Foram institucionalizados como órgãos permanentes e obrigatórios do Sistema Único da Assistência Social, recebendo amplas atribuições legais e *caráter deliberativo*.

No âmbito do Estado, o Conselho tem papel importante na formulação de estratégias e na aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. No âmbito do município, o Conselho Municipal de Assistência Social assume, dentre outras responsabilidades, a inscrição de entidades e organizações de assistência social, cabendo-lhe, ainda, a supervisão das mesmas, conforme estabelecido no Artigo 9º da LOAS.

Tem-se observado que as interpretações mais influentes sobre as condições para que os conselhos possam de fato influenciar as decisões no âmbito das políticas públicas dividem-se basicamente em três opiniões. Há estudos que enfatizam a cultura política; no caso brasileiro, a sobrevivência de padrões autoritários de relação entre Estado e sociedade civil, herança de nossa formação histórica, o que dificulta uma atuação efetiva (Dagnino, 2002). Mais recentemente, um conjunto crescente de trabalhos tem enfatizado a importância de formas prévias de organização comunitária e associativa para a qualidade da participação nos conselhos. Finalmente, outros trabalhos examinam a hipótese de que certos tipos de instituições estatais e desenhos de políticas podem motivar o ativismo cívico em comunidades com escassa experiência de organização prévia, ou mesmo em sociedades caracterizadas por relações marcadamente clientelistas (Cohen e Rogers, 1995).

Os conselhos são os instrumentos efetivos de participação da sociedade na medida em que este tipo de associativismo horizontal se distingue por congregar relações de igualdade, de normas e de redes de solidariedade. Por isto possibilita o estabelecimento de relações cívicas virtuosas, que pode conduzir a um elevado grau de engajamento cívico e auto-organização (Putnam, 1996). No entanto, há sérios problemas de legitimidade e de gestão em relação aos Conselhos, que em sua maioria, ainda não assumiu o poder que, de direito poderia reivindicar nos municípios.

**A lógica do financiamento e a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo**



A Constituição Federal e a LOAS determinam que o financiamento da assistência social integre o orçamento da Seguridade Social e é partilhado pelas três esferas de governo e a sociedade. O financiamento do SUAS passa a ser responsabilidade comum dos três níveis de governo.

O financiamento da política, na conjuntura do SUAS, foi e é uma das principais bases para a sua sustentação. A NOB/SUAS apresenta uma nova metodologia de financiamento, de forma a atender a PNAS/2004, que traz substantivas mudanças quando comparadas ao legado institucional de financiamento e de gestão financeira e orçamentária.

Nesse contexto, o financiamento (e a gestão financeira) sustenta o sistema e tem seus princípios como referência. Os critérios de partilha de recursos e de transferência de recursos do SUAS rompem com a lógica de financiamento praticada mediante relação convencional, baseada no estabelecimento de valores *per capita* com vinculação ao binômio meta/entidade, que obstruía a gestão local dos recursos. O SUAS institui critérios de partilha com base técnica e critérios de transferência por meio dos pisos de proteção social, criados pela NOB/SUAS, com regulação específica e com efetivo repasse regular e automático fundo a fundo.

A operacionalização desse modelo de financiamento pela via fundo a fundo, com repasses regulares, automáticos e que utilizam mecanismos informatizados tem permitido o cumprimento do compromisso legal de efetivo pagamento. Isso está sendo possibilitado tanto pelas novas regras estabelecidas pela NOB/SUAS e regulações complementares, quanto pela implantação da REDESUAS, o sistema nacional de informação do SUAS.

## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que se reconhecer o mérito dos avanços no âmbito da assistência social pelas estratégias assumidas com o intuito de organizar uma rede de proteção social integrada e resolutiva, conformando um sistema único de assistência social, a partir de um modelo de gestão compartilhada entre as três esferas de governo, visando o fortalecimento da descentralização das ações.

A experiência de elaboração e o início do processo de implementação do SUAS faz com que a política da assistência social brasileira se destaque no cenário nacional pelo legado inquestionável ao reconhecimento dos direitos sociais dos grupos sociais mais vulneráveis do nosso país.



Podemos atribuir a regulamentação do SUAS como resultante de um posicionamento ético e da luta dos diversos setores da sociedade brasileira e da radicalização do processo de descentralização, com a conseqüente entrada em cena de inúmeros atores envolvidos na formulação e execução das ações; a democratização do setor, com ampliação da participação social; a melhoria do acesso às ações e serviços, devido à expansão da cobertura assistencial, através da proteção a social básica e especial.

Entretanto, sabemos que o reconhecimento da Assistência Social como direito não provocou de imediato uma inversão das práticas até então desenvolvidas. Ainda persistem desafios a serem enfrentados para que se efetive a política organizada por meio de um sistema, que exige necessariamente a participação de instancias e atores diversos, nem sempre sintonizados, em tempo e interesse, com as disposições do processo.

Não se pode assegurar que a política de descentralização no campo da assistência social desencadeie de imediato um círculo virtuoso, pois se sabe que as partilhas regionais e locais giram em torno de recursos reconhecidamente desiguais.

O alcance de um sistema único de assistência social reconhecido socialmente, sugere a concretização dos mecanismos de gestão que vêm sendo implementados nos municípios (em que pesem às dificuldades) e a consolidação dos relevantes avanços já conquistados. Isso quer dizer que a descentralização precisa avançar sem perder a visão nacional e integradora, acompanhadas de estratégias solidárias de coordenação e cooperação.

Há um significativo consenso em torno da necessidade de adotar as novas estratégias que promovam a integralidade e a equidade no acesso. A descentralização prevista em lei, constitui umas dessas estratégias, na medida em que induz a execução coletiva das ações e relações intergovernamentais mais cooperativas. Mas é necessário qualificar a estratégia de descentralização do SUAS para que a mesma não seja reduzida a um complexo conjunto de normas e se sobreponha a um processo político, de negociação e pactuação.

O grande desafio agora é o da implementação dessas estruturas e processos previstos em lei num país com dimensões continentais, desigualdades regionais profundas e um sistema federativo sem tradição de relações intergovernamentais solidárias. O que está colocado pela Política Nacional da Assistência Social do Brasil é a disposição de ampliar o acesso da população às ações e serviços. Para isso, além do sistema integrado será preciso considerar as condições políticas, institucionais, jurídicas e financeiras que foram conquistadas.



É natural também que se indague como é possível a convivência de uma política que define a assistência social como um direito daqueles que necessitam, com a tradição histórica da política do favor e da benemerência, do primeiro-damismo e do clientelismo eleitoral. O novo pacto federativo, não apenas no plano legal, mas também no plano das relações mais cooperativas, exigirá a superação dos incessantes conflitos e embates sobre esses conceitos e não apenas uma disputa por recursos.

Finalmente, o alcance de resultados, positivos ou negativos dessa nova história da assistência social brasileira que está em construção, depende também de uma mudança cultural em relação ao modo como a sociedade brasileira vê e convive com a desigualdade, a pobreza, a violência, o abandono e o sofrimento humano dos cidadãos deste país.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUIAR, C.A.M. Assistência social no Brasil: a mudança do modelo de gestão. Textos Técnicos FUNDAP. Disponível na Internet: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>. Acesso em 24 de abril de 2007
2. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
3. BRASIL. LOAS (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.
4. BRASIL. A Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004 – Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. Novembro de 2004
5. BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara A. P. Política Social e Democracia, ed. Cortez, 2002.
6. CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Assistência Social: Reflexões sobre a política e sua regulação*. Mimeo, Novembro, 2005.
7. \_\_\_\_\_ O debate sobre a pobreza no Brasil. Mimeo. Cenpec 2002.
8. \_\_\_\_\_ A trajetória da Assistência Social – Documento Cenpec. 2004
9. COIMBRA, Cecília, NASCIMENTO, M.L. Programas compensatórios: sedução capitalistas? Universidade Federal Fluminense. Disponível na Internet:
10. [http://www.slab.uff.br/exibetexto2.php?link=.%2Ftextos%2Ftexto27.htm&codtexto=27&cod=27&tp=t&nome\\_autor=](http://www.slab.uff.br/exibetexto2.php?link=.%2Ftextos%2Ftexto27.htm&codtexto=27&cod=27&tp=t&nome_autor=) Acesso em 24 de abril de 2007
11. DEGENSZAJN, R. R. ( coordenadora) Caderno SUAS 1- Configurando os eixos de mudança. Instituto de Estudos Especiais –IEE PUC/SP Mimeo. Outubro 2006
12. \_\_\_\_\_ ( coordenadora) Caderno SUAS 2- Desafios da GESTÃO do SUAS nos municípios e estados –IEE PUC/SP Mimeo. Outubro 2006
13. \_\_\_\_\_ ( coordenadora) Caderno SUAS 3- Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração . Instituto de Estudos Especiais – IEE PUC/SP Mimeo. novembro 2006
14. DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual. In Reforma do Estado e políticas de Emprego no Brasil. Campinas (SP), Unicamp, 1998.



15. FERREIRA, A. B.H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
16. FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. *Voluntariado Empresarial – Estratégias de Empresas no Brasil*. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor –CEATS/USP. São Paulo, 1999. Disponível em: [www.ceats.org.br](http://www.ceats.org.br) . Acesso em: 31/06/05.
17. GOHN, M. G. *História dos Movimentos Sociais: uma construção da cidadania dos brasileiros*. 2. ed. Mar. 2001. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1995.
18. GOMES. F. G. *Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil\**. Disponível na Internet: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf> Acesso em 30 de abril de 2007
19. IAMAMOTO.M.V. & CARVALHO. R de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:esboço de uma interpretação histórico-metodológica* . 19ª.edição. São Paulo:Cortez Editora;Lima- Peru: CELATS, 2006
20. IAMAMOTO. M.V.*Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. 8ª. Edição . São Paulo: Cortez Editora.2007
21. MANRIQUE C. M. *História do Serviço Social na América Latina*. Trad. de José P.Netto e Balkys Villalobos. 7ª. Edição. São Paulo:Cortez, 2006
22. MARTINS, C. E. e outros. Documento intitulado "Assistência Social Constrói sua Identidade". FUNDAP .Mimeo. 1997.
23. MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
24. NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil : temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
25. PELIANO. Ana (org.) *Desafios e Perspectivas da Política Social*. Texto para discussão no. 1248. IPEA. Brasília, dezembro de 2006
26. PEREIRA.Potiara A. - "Conceitos e Funções da Assistência Social". *Série Política Social em Debate* no 5 – junho/1991. Universidade de Brasília – UNB.
27. RAFFESTIN, Claude - *Por Uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1980.
28. SANTOS, Milton - *Por Uma Nova Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1978.
29. SCHONS.S.M. *Assistência Social entre a ordem e a “desordem”* 2ª edição. São Paulo:Cortez Editora
30. SEN. Amartya . *Desenvolvimento como Liberdade*, Editora Cia das Letras, SP. 2000
31. SILVA.M.O.S e. & YAZBEK.M.C. (org.) *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo:Cortez Editora; São Luis:FAPEMA, 2006
32. SPOSATI, A. O. (Coord). *A Assistência Social no Brasil 1983-1990*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
33. \_\_\_\_\_. *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Cortez, n.55, p.9-33, 1997.
34. \_\_\_\_\_. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.
35. \_\_\_\_\_. et al. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
36. \_\_\_\_\_. *Mínimos Sociais e Seguridade Social: Uma revolução da consciência da Cidadania*. *Serviço Social e Sociedade*, 1997, ed. Cortez, página 9.
37. \_\_\_\_\_. *Exclusão social abaixo da linha do Equador*. Disponível na Internet: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>. Acesso em 05 de Maio de 2007- *Exposição no Seminário Exclusão Social - PUC-SP* . 1998.



38. WIECZYNSKI, Marineide. Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar. Disponível na Internet:  
<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf> . Acesso em 10 abril de 2007
39. YASBEK, M.C. *As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS*. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.
40. \_\_\_\_\_ Terceiro Setor e a Despolitização da Questão Social Brasileira. Disponível na Internet:  
<http://www.faed.udesc.br/dape/nuca/especializacao/Arquivos%20Disciplinas/Terceiro%20Setor%20e%20a%20Despolitiza%20da%20Quest%20Social.doc>. Acesso em 05 de Maio de 2007