

ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE
VITÓRIA – EMESCAM

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL

ANA CLÁUDIA P. SIMÕES LIMA

**AS ENTIDADES DA REDE PRIVADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
POSICIONAMENTO E EFICÁCIA EM RELAÇÃO AOS PARÂMETROS LEGAIS
PARA DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS**

VITÓRIA

2014

ANA CLÁUDIA P. SIMÕES LIMA

**AS ENTIDADES DA REDE PRIVADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
POSICIONAMENTO E EFICÁCIA EM RELAÇÃO AOS PARÂMETROS LEGAIS
PARA DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Prof. Dra. Raquel de Mattos Lopes Gentili

VITÓRIA

2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca da EMESCAM, Espírito Santo, ES, Brasil)

Lima, Ana Cláudia P. Simões

L732e As entidades da rede privada de assistência social : posicionamento e
eficácia em relação aos parâmetros legais para defesa e garantia de
direitos / Ana Cláudia P. Simões Lima. – 2014.
170 f. il.

Orientadora: Raquel de Matos Lopes Gentili.

Dissertação (mestrado) – Escola Superior de Ciências da Santa Casa
de Misericórdia de Vitória, EMESCAM.

1. Assistência social. 2. Controle social. 3. Entidades sem fins
lucrativos. I. Gentili, Raquel de Matos Lopes. II. Escola Superior de
Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória. EMESCAM. III. Título.

CDU: 36

ANA CLÁUDIA P. SIMÕES LIMA

**AS ENTIDADES DA REDE PRIVADA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
POSICIONAMENTO E EFICÁCIA EM RELAÇÃO AOS PARÂMETROS LEGAIS
PARA DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 05 de fevereiro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Doutora, Raquel de Mattos Lopes Gentili
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia
de Vitória – EMESCAM
Orientadora

Doutor, Cesar Albenes de Mendonça Cruz
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia
de Vitória – EMESCAM

Doutora, Márcia Barros Ferreira Rodrigues
Universidade Federal do Espírito Santo

Dedico aos meus pais, que incentivaram meus estudos desde criança, ao meu marido e meu filho pela paciência, apoio e compreensão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha inteligência e saúde.

Aos meus pais pelo investimento que fizeram em meus estudos e pela forma como me criaram com amor.

À minha orientadora Raquel Gentili e à professora Márcia Rodrigues, que me iluminaram com sua inteligência e sabedoria, me incentivaram e confiaram na minha capacidade.

Ao meu marido que suportou pacientemente minha ausência em várias noites.

Ao meu filho, que soube compreender e superar minha falta de tempo para acompanhá-lo nas tarefas escolares.

[...] as pessoas só podem se tornar independentes em relação às leis e às hierarquias sociais, impostas a elas pelas minorias dominantes, depois de atingir um nível mais alto de conhecimento, uma consciência superior; e é graças a isso que alguém consegue compreender seu próprio valor histórico, sua própria função na vida, seus próprios direitos e seus próprios deveres.

Joseph A. Buttigieg

RESUMO

A política pública de assistência social passou por conquistas relevantes no campo teórico a caminho da proteção social plena, migrando do status de “dever moral” para a conquista do direito legal para todos que dela necessitam. Para consolidação de tais conquistas no campo prático é imprescindível um eficiente controle social, que pressupõe uma sociedade preparada para exercê-lo. A rede privada de assistência social através da atuação das entidades sem fins lucrativos que atuam no assessoramento e na defesa e garantia de direitos têm como missão legal garantir a capacitação e o despertar dos demais elementos necessários à população para o efetivo exercício da democracia participativa. Há especial importância na análise do comportamento e eficácia na atuação daquelas entidades, essenciais para a luta pela concretização dos direitos socioassistenciais já garantidos. A autora analisa o comportamento das entidades sem fins lucrativos de defesa e garantia de direitos e de assessoramento, inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social de Vila Velha-ES. A análise foi realizada em relação aos quesitos “atividades propostas, atividades desenvolvidas e resultados alcançados” através de uma avaliação comparativa entre determinações legais para tais entidades e práticas adotadas e relatadas em documentos oficiais elaborados pelas mesmas. Ficou demonstrado como resultado da pesquisa o comportamento inadequado das instituições em relação ao cumprimento de determinadas normas legais e práticas de gestão recomendáveis, ocasionando constatação da atuação ineficaz da rede privada pesquisada.

Palavras-chave: Rede privada de Assistência Social. Entidades sem fins lucrativos. Controle social. Defesa e garantia de direitos. Eficácia.

ABSTRACT

The social welfare assistance system has had significant achievements in the theoretical field on the way to full social protection, moving from the status of "moral duty" to the status of legal right for all who need it. To consolidate these achievements in the practical field there has to be an effective social control, which presupposes a society that is ready to exercise it. The private network of social assistance through the action of nonprofit organizations that work in the counseling and in the protection and guarantee of rights has the legal mission to ensure the empowerment and awakening of the other elements which are necessary for the population to effectively exercise participatory democracy. There is particular importance in the analysis of the behavior and effectiveness of those organizations, as they are essential to the struggle for the realization of the rights for social assistance already guaranteed. The author analyzes the behaviour of non-profit organizations that work on defense and guarantee of rights and counseling, that are registered in Vila Velha –ES's Municipal Social Assistance Council. The analysis was performed in relation to the questions " proposed activities , activities accomplished and results achieved " through a comparative analysis of legal requirements for such entities/ and practices adopted and reported by them in official documents. Results showed the inadequate conduct of those institutions in relation to compliance with certain legal standards and recommended management practices, resulting in ineffective performance of the private network researched.

Keywords : Private Network of Social Welfare . Nonprofit organizations. Social control. Protection and guarantee of rights. Effectiveness.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Metodologias utilizadas para avaliar resultados	120
Quadro 2 - Análise quantitativa dos relatórios de atividades	123
Quadro 3 - Matriz de avaliação adotada para análise de eficácia	129
Quadro 4 - Análise de eficácia	143

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COMASVV	Conselho Municipal de Assistência Social de Vila Velha
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONCAV	Conselho Municipal da Criança e Adolescente de Vitória
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CLP	Comissão Legislativa Participativa
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice Geral de Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPES	Ministério Público do Espírito Santo
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica Recursos Humanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAIF	Plano Nacional de Atendimento Integral à Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Geração de Renda Mínima
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de Serviços Comunitários
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SESC	Serviço Social do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: INÍCIO, TRANSFORMAÇÃO CULTURAL E ESTRUTURAL	16
2.1 O PERÍODO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DEVER MORAL E SUAS MUDANÇAS NO RUMO AO DIREITO SOCIAL	20
2.1.1 Análise cronológica dos Avanços da assistência rumo à configuração como Política Pública de Estado.....	27
2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	34
3 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS DE RECOMPOSIÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS LOAS: MODELO ADOTADO NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	45
3.2 A CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO PETISTA	50
3.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	53
3.3.1 A Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004	54
3.3.2 Norma Operacional Básica SUAS 2005/2012 – determinações, mudanças em transição para os próximos anos e comparativo	60
3.3.3 A rede privada de assistência social	76
3.3.4 Classificação legal das entidades da rede privada de assistência social.....	82
3.3.5 As entidades da rede privada socioassistencial – panorama geral e perfil das entidades de acordo com dados do CENSO SUAS/2010	89
4 PERFIL CONTEMPORÂNEO DAS ENTIDADES DE ACESSORAMENTO E DAS DE DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES ..	92
4.1 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VILA VELHA – COMASVV	92
4.2 AS ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DA REDE PRIVADA INSCRITAS NO COMASVV	99

4.2.1 O processo de inscrição no COMASVV	99
4.2.2 As entidades e organizações da rede privada de assistência social atuantes no assessoramento e/ou defesa e garantia de direitos no município de Vila Velha.....	102
5 COMPORTAMENTO DAS ENTIDADES INSCRITAS NO COMASVV: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE ATUAÇÃO PRÁTICA DAS ENTIDADES.....	122
5.1 RELATÓRIO DE ATIVIDADES: ANÁLISE DE ADEQUAÇÃO	123
5.2 CENÁRIO: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO PRÁTICO DAS RESOLUÇÕES CNAS 27/2011 e 33/2011	126
5.3 EFICÁCIA DE ATUAÇÃO NO ASSESSORAMENTO, DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS: RESULTADOS E FRAGILIDADES	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFERÊNCIAS	156
APÊNDICES	
APÊNDICE A.....	164
APÊNDICE B.....	165
APÊNDICE C	166
APÊNDICE D	167
APÊNDICE E	168
APÊNDICE F	169
APÊNDICE G.....	170
APÊNDICE H.....	171

1 INTRODUÇÃO

A política pública de assistência social hoje é regulamentada por diferentes dispositivos legais: Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) e várias resoluções publicadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Para chegar à configuração atual a política de assistência social passou por diversos estágios em diferentes momentos históricos, migrando do simples “dever moral” da época das práticas filantrópicas religiosas ao “direito social/dever legal” a partir das conquistas da Constituição Federal de 1988.

Após décadas da instauração de direitos no campo teórico, a assistência social como política pública enfrenta o desafio de materializar no campo prático a teoria regulamentada na legislação. Para operacionalizar todas as ações necessárias a política de assistência social conta com a rede pública de atendimento e também com a rede privada, esta composta por entidades e organizações sem fins lucrativos. Uma das categorias de atuação da rede privada é o assessoramento aos movimentos sociais e organizações de atendimento e a defesa e garantia dos direitos socioassistenciais conquistados. Este tipo de atuação da rede privada é essencial para o exercício do controle social, elemento capaz de potencializar e garantir a boa qualidade dos serviços públicos socioassistenciais.

O interesse pelo tema da pesquisa surgiu a partir da percepção, pela pesquisadora, da relação direta que há entre a eficácia das políticas públicas de assistência social e o exercício do controle social e que este tipo de controle só é possível em uma sociedade civil participativa e politizada. Ao estudar a Resolução CNAS 27/2011 a pesquisadora compreendeu que esta missão de capacitar a sociedade civil para a prática do controle social foi atribuída à rede privada de assistência social.

A pesquisa tem como objetivo geral conhecer até que ponto as entidades sem fins lucrativos de assessoramento, defesa e garantia de direitos estariam sendo funcionais para a proteção social e rede socioassistencial e em que medida estariam cumprindo as funções a elas delegadas pela Resolução CNAS 27/2011. Os objetivos específicos da pesquisa foram: a) conhecer, dentre as entidades da rede

privada do município de Vila Velha, quantas estariam apresentando planos de ação e relatórios de atividades compatíveis com as metas sociotransformadoras estabelecidas na legislação e analisar a perspectiva política deste resultado; b) analisar criticamente a forma escolhida para atuação da rede privada de assistência social de Vila Velha, para entender se estariam cumprindo suas funções legais, analisando politicamente as conseqüências de sua forma de atuação.

A pesquisa adotou como critério de inclusão a atuação no assessoramento e/ou na defesa de direitos e a respectiva inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social de Vila Velha (COMASVV) e como critério de exclusão a não entrega dos dois relatórios oficiais obrigatórios: o plano de ação anual e o relatório de atividades de ano anterior. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental no COMASVV, colhendo dados descritos nos relatórios e documentos oficiais protocolados pelas 27 instituições sem fins lucrativos inscritas no Conselho e de 15 projetos descritos nos relatórios de atividades das entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos. Foi realizado um comparativo entre os dados coletados e as determinações da legislação competente, resultando numa análise quantitativa e qualitativa sobre o grau de cumprimento da norma legal. O resultado das análises foi transportado para uma matriz criada pela pesquisadora (aprovada pela banca de qualificação) para avaliação da eficácia ou ineficácia na atuação das entidades.

No capítulo 1 foi feito um resgate histórico sobre as práticas assistenciais adotadas desde os tempos da assistência social como “dever moral” até chegar a CF/88. No capítulo 2 há a abordagem da recomposição da assistência social, percorrendo estratégias adotadas no governo FHC, nos governos petistas e a atual configuração da Política Pública de Assistência Social, com dados sobre a atuação da rede privada segundo norma legal e CENSO SUAS. No capítulo 3 é descrito o perfil contemporâneo da assistência social no município de Vila Velha-ES, os processos para inscrição no COMASVV e as características das entidades sem fins lucrativos de assessoramento e defesa e garantia de direitos. No capítulo 4 é realizada a análise do comportamento e da eficácia das entidades da rede privada de assistência social de Vila Velha, partindo da leitura crítica dos planos de ação e relatório de atividades, registrados no CMAS, destacando conclusões e desafios para atuação das entidades de assessoramento e defesa de direitos, bem como para o COMASVV e toda sociedade civil.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: INÍCIO, TRANSFORMAÇÃO CULTURAL E ESTRUTURAL

Para a compreensão da Política Pública de Assistência Social brasileira contemporânea, é preciso discorrer sobre a dicotomia das diferentes perspectivas adotadas por nossa sociedade para as ações assistenciais, ou seja, o *dever moral/direito social*, assim como realizar uma análise histórica da divisão temporal que as separaram e por fim as motivações políticas e econômicas que cercaram as diferentes ideologias, a partir de uma visão crítica.

Propõe-se iniciar a reflexão por uma análise dicotômica conceitual. Como ponto de partida da análise, é necessário refletir sobre a gênese das expressões *dever moral e direito social*. Podemos considerar que a diferença entre uma ação considerada como dever moral e outra classificada como direito social é que, no dever moral há um determinado grau de liberalidade em exercê-lo. O status de obrigação é relativo, de certo ângulo, pois nasce de uma consciência individual ou coletiva a partir de um ideário comportamental socialmente desejável.

O dever moral citado pode também ser nominado de *caridade* e como destaca Eira (1980, p. 137) "A caridade era uma virtude que beneficiava espiritualmente quem a praticava e não uma ajuda para quem a recebia".

Estevão (2006, p. 12) ilustra muito bem a figura do dever moral:

A justificativa é a necessidade de todos praticarem o bem, portanto os ricos precisavam cumprir seus deveres com os pobres. Era uma preocupação com o indivíduo. O modo pelo qual se pensava resolver os problemas sociais era pela "reforma dos costumes" ou "reforma social" de cada um.

Numa visão mais clássica no aspecto legal-comportamental, é interessante a explicação de Coelho (2009, p. 58), doutor em ciência política e professor de administração pública no Programa Nacional de Formação em Administração Pública, quando conceitua a *moralidade*, um dos princípios básicos do direito público no Brasil, ressalta que a moral refere-se a um conjunto de comportamentos que a sociedade convencionou serem desejáveis ou necessários para o adequado funcionamento e convívio sociais [...] diz respeito ao comportamento esperado de qualquer indivíduo e não se encontra necessariamente escrita.

Já o direito social, como a própria expressão orienta, representa uma aquisição garantida à sociedade, podendo ser acessada a qualquer tempo e que em contrapartida pressupõe à outra parte, o Estado, uma obrigação de cumprir algo para materializar tal direito. Não há discricionariedade ou liberalidade para concedê-lo ou não, todo direito é uma imposição, com a conseqüente penalidade em caso de não cumprimento.

Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a Assistência Social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. (YAZBEK, 2004, p. 12)

É necessário, neste momento, inserir as ações da Assistência Social brasileira nesta discussão conceitual. Sobre este prisma de análise, a história nos mostra que tais ações transitaram por ambos os conceitos, consideradas como dever moral em dado período histórico e posteriormente redefinidas como direito social.

Em relação à classificação como direito, quando a parte em questão, o sujeito do direito é a sociedade, há o interesse público como cerne, conseqüentemente, em nosso modelo jurídico-político, quem deve garanti-lo é o Estado, nasce então simultaneamente o dever estatal.

Meireles (2005, p.105) adverte:

O poder administrativo, portanto é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público [...] o poder de agir [...] no Direito Público é uma imposição, um *dever* para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação.

A migração da Assistência Social de um pólo para outro da dicotomia *dever moral/direito social* perpassou por mudanças profundas, construídas lentamente durante anos devido à profundidade que se pressupõe para a instauração de uma nova ideologia, o que normalmente é o ponto de partida para conquista de um direito.

A *ressignificação* da Assistência Social em nosso país implicou em mudanças culturais, comportamentais, estruturais e operacionais e a complexidade de tais vertentes já indica uma morosidade natural para instauração de mudança, que em regra, normalmente só é alcançada com o passar de décadas, como de fato aconteceu no Brasil.

Yazbek (2004, p.18) há alguns anos já chamava atenção para este processo complexo e moroso de transformação, mesmo pós Constituição Federal de 1988, quando dizia que “Uma década após a aprovação da LOAS, refletir acerca do processo de implantação dessa nova matriz para a Assistência Social com suas virtudes e vicissitudes não é tarefa simples”.

A abrangência desta migração de um ponto a outro e a compreensão sobre os motivos da lentidão da mudança já ficam perceptíveis quando a reflexão parte da *análise estrutural e operacional* para sua ocorrência. Partiremos então deste ponto, isto é, da análise do grau de mudança estrutural e operacional no aspecto prático.

O dever moral é balizado em sentimento, consciência, atitudes e palavras e embora a postura amoral seja passível de condenação social, para praticar ou não um dever moral basta uma mudança de atitude, nada muito trabalhoso ou cheio de formalidades. Logo, uma ação de assistência desempenhada com o status de “dever moral” é algo bem simples de ser realizado.

Em termo de ajuda ao próximo, [...] a ajuda era totalmente vertical e empírica, embora extremamente dedicada; não se reconhecia ao pobre o direito de decidir. Para quem “fazia caridade” ou “dedicava-se às obras”, não se exigia nenhum treinamento, nem para leigos, nem para o pessoal religioso; o amor ao próximo e a dedicação eram as qualidade necessárias e suficientes. (EIRA, 1980, p. 138)

Completamente diferente é a figura do direito social/dever estatal, pois estes têm como essência um conjunto de elementos indispensáveis para caracterizá-los: forma escrita, previsão em lei, previsão de penalidade por descumprimento, dentre outras. Também diferentemente do dever moral, o descumprimento de um dever estatal, como alerta Meirelles (2005), é passível de ser reclamado judicialmente. Por todos estes entraves estruturais e culturais, a mudança na forma de pensar e realizar ações de Assistência Social no Brasil foi uma conquista paulatina.

Para ilustração, faz-se um resgate histórico. No contexto do dever moral, a assistência no Brasil foi iniciada através de ações desprovidas de intenções mais audaciosas, praticadas na forma de filantropia, motivada pelos sentimentos de compaixão e benesses de segmentos da sociedade, principalmente de pessoas sensibilizadas espiritualmente, envolvidas em atividades na igreja católica.

Eira (1980) apresenta historicamente a evolução da filantropia no Brasil, iniciando com as Santas Casas de Misericórdia, em 1522, que eram instituições religiosas unindo irmãos pela fé para ajudar os mais necessitados.

Era a reprodução brasileira do movimento da religião Judaico-cristã iniciado na Europa desde o tempo da Roma antiga e da Grécia, propagando seus valores fundamentais que valorizam a ação humanitária, tais como, compaixão, caridade com o próximo, solidariedade. Segundo Campos (2009), em matéria divulgada no site do Ministério Público de Minas Gerais, esta corrente perdurou até a década de 1940.

Analisando tais ações numa perspectiva de resultados, constata-se que seriam ações, classificáveis como minimalistas, pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais.

Ordenando os acontecimentos que de alguma forma permeavam o que hoje podemos visualizar como ação na atual Política Nacional de Assistência Social, é perceptível que, antes da Constituição Federal de 1988, no princípio, qualquer direito social era incorporado à previdência social e que não havia distinção clara entre esta e a Assistência Social. As tabelas dos *Apêndices A ao D* ilustram os principais acontecimentos históricos que tiveram alguma relação com as mutações das políticas públicas, até chegarmos à Assistência Social como “espécie”, direito social, dentro do gênero Seguridade Social.

Quando deixamos a análise cronológica dos acontecimentos e seguimos a reflexão, ultrapassando a ótica do simples conhecimento do fato ocorrido e período e avançamos para reflexão dos fundamentos das mudanças ocorridas, é inevitável que entremos no campo de análise política e econômica dos acontecimentos, afinal, estes são os elementos que definem os rumos de qualquer mudança a caminho da construção de políticas públicas.

Sob este prisma, Sposati et al. (2010) nos brinda com uma excelente abordagem crítica sobre o pensamento e motivações dos tempos da Assistência Social como dever moral, até porque, segundo texto do Ministério Público do Espírito Santo (2000) foi a autora, na condição de vereadora à época, que esteve à frente da Conferência Nacional de Assistência Social realizada em junho de 1993.

Sposati, junto com as entidades especialistas na Assistência Social, atuou pressionando o executivo e revertendo sua tentativa de aprovar um novo texto para Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que era diferente do construído pelo Projeto de Lei 3.154 de 1991, formatado a partir de uma comissão que representava os reais interesses dos cidadãos brasileiros para garantia de direitos sociais.

Portanto, a participação efetiva em todo processo histórico de lutas para evolução da Assistência Social rumo à configuração de política de Estado confere à Sposati a propriedade para construir um raciocínio crítico sobre o período anterior à figura da Assistência Social como direito social, período da qual se destaca, na sequência, alguns pontos no texto que segue, à luz da visão da referida autora.

2.1 O PERÍODO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DEVER MORAL E SUAS MUDANÇAS NO RUMO AO DIREITO SOCIAL

Segundo Sposati (et al., 2010), no período que a Assistência Social era caracterizada como benevolência e dever moral, esta conotação desconsiderava a responsabilidade do Estado pela condição dos pobres e miseráveis, abstraindo todas as causas econômicas e políticas que contribuía para o estado de penúria de camada da população.

A condição de pobreza, miserabilidade, desestruturação familiar e qualquer outra mazela eram atribuídas às características pessoais dos indivíduos, remetendo aos próprios a motivação da condição em que se encontravam, sendo que estas seriam decorrentes de doença ou de acomodação.

Nesta perspectiva, os casos de doença precisavam ser tratados e os casos de preguiça eram resolvidos pela coerção policial ou pela retirada de tais indivíduos do convívio social e do campo de visão dos olhos da sociedade, levando-os para abrigos, asilos, prisões. Esta era a função do grupo de filantropos ligados à igreja, realizar uma espécie de *filtro*, *cuidar*, amenizando o sofrimento dos desamparados.

[...] até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrado como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. (SPOSATI et al., 2010, p. 41)

Enquanto esta postura de responsabilização não estatal era suficiente para ocultar as diferenças sociais, a visão de dever moral era cômoda tanto para as classes mais altas da sociedade, quanto para o sistema capitalista vigente e, portanto, estando ambas as partes satisfeitas, também era conveniente ao Estado e assim permaneceu até pouco mais de metade da década de 1920, sem qualquer medida diferenciada.

Porém quando se instaura a grande crise mundial de 1929, duas variáveis surgem e são determinantes para a mudança da atitude de inércia do Estado: o aumento considerável da camada empobrecida e a ameaça à passividade da sociedade a favor do sistema, tanto que Pierucci et al. (2007) destaca como acontecimento político e socioeconômico no Brasil o lançamento do manifesto de adesão ao comunismo, em 1930, por Luís Carlos prestes.

Estes elementos fazem que o Estado brasileiro, que tinha expectativa não só de manter o sistema capitalista como também de fortalecê-los à luz do desenvolvimento mundial, começar a tomar para si algumas responsabilidades. Começa a *reinstrumentalização* da assistência, ainda que no aspecto geral ela tenha mantido o status de dever moral.

Prova disto foi a criação em 1942 da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que era administrada pela primeira dama. Além desta medida assistencial, a criação simultânea de organismos para educação profissional, como SENAI E SESI, demonstra que a postura do Estado era redirecionar o consenso a favor do capitalismo, seguindo demandas internacionais, e garantir a reprodução ampliada do capital.

Era a união entre capacitação profissional para geração de emprego e assistência mínima o conjunto que garantiria a sobrevivência pelo trabalho, sem grandes intenções de desenvolvimento social. Assim foi conduzida a política social brasileira até surgir a reflexão, com o pós guerra, que talvez o capitalismo não fosse o modelo

ideal, pois começava a se instaurar nova crise econômica e aumentava a adesão, em todo mundo, ao socialismo.

Na expectativa de retomar o crescimento econômico provando a eficácia do sistema capitalista, entram as políticas sociais travestidas de nova perspectiva: ações para desenvolvimento social, protagonismo popular e formação de lideranças. Paralelo a isto, para recuperar o apoio popular e o consenso, entram as medidas populistas que sempre conquistam a simpatia das massas: concessão de benefícios que visam antecipar a satisfação das necessidades das camadas empobrecidas. Era a ambivalência perfeita para a retomada do controle rumo ao avanço do capitalismo.

Muitas medidas neste sentido foram tomadas e o site do Ministério da Previdência e Assistência Social, do governo federal, conta parte desta história. Já em 1945 foram publicados: o Decreto 7.526 criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil que tratava dos serviços de previdência e assistência assegurados pela União a todos os brasileiros; o Decreto-Lei 7.720 que unificou alguns institutos de aposentadoria e pensão e o Decreto-Lei 7.835 que estabeleceu tetos mínimos de aposentaria e pensão em relação ao salário mínimo.

Em 1946 outras providências foram tomadas e algumas delas iniciavam a estratégia de participação popular na definição das políticas públicas, tais como a estabelecida através do Decreto-Lei 8.738 que criou o Conselho Superior da Previdência Social, composto de 9 membros e dentre eles dois empregados da indústria e comércio, indicados por suas associações sindicais.

Ainda em 1946 foi criado o Departamento Nacional de Previdência Social, com o Decreto 8.742 e os industriários tiveram expedidas normas para facilitar o alcance dos objetivos de seus institutos de aposentadoria e pensão, através do Decreto-Lei 8.769.

Os anos que se seguiram até final da década de 1950, foram marcados por novos avanços na linha de garantia de aposentadoria e pensões, ou seja, assegurando benefícios através do Decreto 26.778 de 1949, Decreto 32.667 de 1953, Decreto 34.586 de 1953 e Decreto 35.448 de 1954.

Ocorreu então mais um período de trégua a favor do capitalismo, que durante mais alguns anos foi avançando sem grande alarde, até que a sociedade brasileira

começa a perceber, na década de 1960, que as diretrizes internacionais para o desenvolvimento do sistema se sobrepõem às iniciativas tipicamente nacionais. Esta percepção a respeito da heteronomia brasileira gera uma sequência de movimentos em onda a favor da nacionalização e criação de programas tipicamente brasileiros.

O início da década de 1960 é marcado por um movimento de contra-dependência e denúncia dos modelos e programas importados; as propostas de reformas de base orientam a elaboração e realização dos programas sociais nacionais. Exemplos destes são os programas de alfabetização de adultos, realizados através do método Paulo Freire, educação de base, realizado pelo MEB; programas de desenvolvimento comunitário e as ligas camponesas na zona rural. (SPOSATI et al., 2010, p. 48)

Contudo, há uma diferença óbvia entre as economias centrais e hegemônicas e as economias periféricas e heteronômicas. Essa diferença consiste em que as segundas são caudatárias das primeiras e se organizam para beneficiar, de uma forma ou de outra, o seu desenvolvimento. (FERNANDES, 2008, p. 174)

No período do governo do presidente João Goulart ele lutou pela reforma agrária, que era amplamente exigida por movimentos do nordeste e no Rio Grande do Sul e o apoio presidencial foi uma medida considerada pelos norte-americanos, amparados pela visão do embaixador americano no Brasil, Lincoln Gordon, como medida *esquerdista*, segundo relata Peter Kornbluh, coordenador do National Security Archives – EUA, no documentário *O dia que durou 21 anos*.

Havia na década de 1960 um movimento nacionalista muito forte, em favor da democracia e autonomia da nação, além do fortalecimento do movimento sindical e desapropriação de empresas estrangeiras.

Alguns acontecimentos são destacados por Pierucchi et al. (2007) que ilustram e convergem com a exposição de Sposati (2010), tais como: greve nacional dos marítimos e ferroviários em 1960; greve geral da Central Geral dos Trabalhadores e União Nacional do Estudante, em 1961; Congresso de camponeses, em 1961; criação do Conselho Nacional de Reforma Agrária em 1962; greve geral convocada pelo Conselho Nacional dos Trabalhadores da Indústria e o Pacto de Unidade e Ação, em 1962; realização do IV Encontro Sindical Nacional e criação do Comando Geral dos trabalhadores, em 1962; manifesto em Recife com presença de 30.000 camponeses em 1963; greve com adesão de 700 mil operários em 1963.

Discursos de Goulart, gravados no documentário *O dia que durou 21 anos*, dirigido por Camilo Galli Tavares, demonstram estratégias nacionais contra a expropriação

estrangeira que sempre procurou extrair do Brasil o que lhe era conveniente e com o máximo de vantagem possível, desde os tempos da economia cafeeira da década de 1930.

Com um discurso voltado à reforma agrária e outras medidas nacionalistas, Goulart deixava claro que havia intenção do governo em proteger e privilegiar a economia interna. O conjunto destas variáveis, sob análise do porta-voz americano no Brasil, lhe pareceu suficiente para caracterizar tendência da política brasileira à ideologia comunista, contrária aos interesses do ocidente.

Vem o golpe militar em 1964, garantindo com suas estratégias o retorno da *calmaria*, as rédeas das políticas sociais no Brasil, país cuja posição geo-política reforçava o interesse americano para garantir a reprodução do desenvolvimento capitalista na América Latina. O documentário citado comprova o interesse do governo americano e sua participação direta no golpe de 64, com colaboração de civis e militares brasileiros, o que deixa claro que a manutenção do governo de João Goulart não era favorável à política econômica americana, baseada nos princípios capitalistas vantajosos para os países centrais e um país da dimensão territorial do Brasil e com sua influência na política latino-americana, não poderia se colocar no caminho contrário aos desejos americanos. Foi conveniente, portanto, a mudança para um novo governo, que compactuasse com os Estados Unidos.

Fernandes (2008, p. 120) descreve o golpe de 1964 como “Uma conspiração civil com apoio militar que redundou num golpe de Estado contra-revolucionário, na destituição de governo legal e na implantação de um regime militar autoritário”.

O planejamento pró capitalismo no Brasil, neste momento histórico de regime militar pós 64 revela ações para contenção dos movimentos mais radicais e para desmobilizar a população contrária às ações do Estado e resgatar a simpatia popular dos demais grupos, evitando o consenso contra o governo.

Pieruch (2007) destacou no período de 1960 a 1963 pelo menos 6 grandes movimentos da sociedade civil, sendo que todos eles estavam de alguma forma relacionados às questões salariais. Faleiros (2009, p. 174) destaca que “As lutas geradas pela organização e mobilização dos trabalhadores buscam a melhoria dos

salários, das condições de trabalho e da legislação social, aliadas ou não a uma perspectiva revolucionária”.

Descontentamento popular é desvantagem, na concepção tanto do Estado quanto de empregadores capitalistas, pois independente da fonte da repressão e do tipo de repressão, a classe trabalhadora estará sempre disposta à mobilização na luta pelos seus direitos.

Para alcançar o objetivo de desmobilização e descontentamento popular seria imprescindível o uso, por parte do Estado, do dueto *repressão-assistência*. O primeiro contendo os radicais por coerção e força bruta e o segundo criando benefícios e outras medidas populistas.

No quesito assistência, para atenuação do que Faleiros (2009, p. 175) chama de “[...] efeitos da exploração da força de trabalho no processo de sua reprodução [...]”, podemos citar a criação da Central de Medicamentos, em 1971; a cobertura de previdência para os empregados domésticos, concedida em 1972 e dos jogadores de futebol e ambulantes, concedida em 1973; criação de renda mensal vitalícia para idosos em 1974, dentre outras.

Nesta linha de raciocínio, Fernandes (2008) considera que os seguros sociais são, dentre outras definições, políticas de controle dos movimentos sociais de insubordinação dos trabalhadores à ordem estabelecida, pois em sua visão os seguros são formas de política social que nasceram da exacerbação da contradição entre o capital e o trabalho.

Ainda refletindo sobre as reais intenções de determinadas políticas sociais pós golpe militar de 1964, Sposati et al. (2010, p. 52) argumenta que neste período o planejamento social constituiu-se no corretivo do planejamento econômico e destaca como “Principais medidas relativas à política social pós 75”: processo de unificação das instituições previdenciárias através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social, alertando que com isto ocorreu progressiva exclusão da representação de trabalhadores na gestão da Previdência Social, o que se mostra uma estratégia de controle do descontentamento. Sposati et al. (2010, p. 52) ainda ressalta que também houve a “Extensão da cobertura previdenciária a quase

totalidade da população urbana e parte da população rural”, indicando medida populista.

Contidos os radicais e *felizes* os assistidos, através do suprimento de suas necessidades mínimas, restava ainda um alinhamento final para dissolver o *movimento contra o capitalismo* para garantir a desmobilização popular: fragilizar a representatividade popular, impedir sua atuação efetiva na construção das políticas sociais.

A fragilização da representatividade popular na visão de Sposati et al. (2010) se dá quando o *Estado tecnocrático do pós 64* oferece *benefícios* às classes subalternas, como uma forma de antecipação de suas demandas e portanto, tornando-os passivos e não mais elementos ativos, atuantes em prol de conquistas sociais.

Consequentemente, o Estado, ao recriar os programas assistenciais com a intenção de obter apoio do regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores, passa a tratar a questão social através da articulação repressão assistência. (SPOSATI et al., 2010, p. 50)

Também nesta ótica, a história demonstra o avanço de algumas medidas na década de 70, tais como a centralização de entidades estatais, ampliação de organismos estatais, enfraquecimento de entidades sindicais.

Na essência das conquistas legais, o direito social ainda não era o foco das legislações criadas. Se considerarmos tudo que foi implementado para assegurar alguma forma de proteção social antes da configuração da Assistência Social como política de Estado, mesmo percebendo algumas mudanças e conquistas, se fizermos uma análise cronológica das ações estatais, como demonstram os *Apêndices A ao D*, percebemos que tais ações e iniciativas representaram o que podemos chamar de: um pouco mais do mesmo realizado de forma diferente, ou seja, caridade para os pobres e desamparados e satisfação de algumas demandas dos trabalhadores, garantindo a paz necessária para o *avançar do capital*.

A lógica das medidas populistas aponta que se a grande massa da população brasileira é de pessoas empobrecidas e de trabalhadores e se as estratégias governamentais garantem uma satisfação de condições mínimas de sobrevivência através de concessão de benefícios pecuniários e garantias mínimas de trabalho, por mais que estejam longe das ideais, a grande massa da população estará

satisfeita e receosa de mobilização que possa ter como consequência algum retrocesso em relação ao já conquistado.

Estará então garantida a continuidade do rumo político e econômico desejado pelo governo a serviço do capital. Se as grandes massas incorporam a *síndrome de Pollyana*, personagem do romance de Eleanor H. Porter, publicado em 1913, que pensava *está ruim, mas poderia estar pior* tomarão suas decisões partindo do princípio de que é melhor deixar tudo como está.

2.1.1 Análise cronológica dos Avanços da assistência rumo à configuração como Política Pública de Estado

Analisando cronologicamente as estratégias políticas, podemos citar em 1923 no governo do presidente Arthur Bernardes a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), seguida em 1927 da criação do Código de Menores, já no Governo de Washington Luís.

Em 1941 foi a vez da criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), já na época do presidente Getúlio Vargas e no mesmo governo em 1942 surge a Legião Brasileira de Assistência. Em 1965, no governo do Marechal Castelo Branco, a Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor vem para substituir o SAM e em 1974 os idosos pobres passam a ter direito à renda mensal vitalícia, concedida do governo do General Médici. Nesta linha de modificações históricas dos direitos sociais concedidos ou conquistados, ocorreram estas e tantas outras medidas descritas nos *Apêndices A ao D*.

A partir da leitura dos acontecimentos históricos, percebe-se, analisando numa perspectiva crítica as conquistas relatadas já na configuração de direito social, que alguns benefícios foram gradativamente alcançados como ações isoladas e depois incorporados como integrantes da Previdência Social, para finalmente migrarem para o antigo formato híbrido que marcou o início da Assistência Social no Brasil: o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Na análise retrospectiva deste caminho tomado pela Assistência Social, depara-se reiteradamente com momentos históricos relacionados à posição política-econômica, que deixarão claros indícios de quando as conquistas foram realmente resultados de lutas da sociedade civil e quando foram estratégias governamentais para defesa de seus interesses.

De tempos em tempos observa-se que os grupos que representam as classes dominantes vão se alternando de acordo com a configuração política e em função da configuração econômica, sem nunca perder o papel de condutores da postura heterônoma ao desejo internacional. Segundo Faleiros (2009) o controle do comércio e finanças internacionais são formas de controle hegemônico pelos grupos dominantes estrangeiros. Observa-se que conseqüentemente estes mecanismos também seriam formas de manutenção da heteronomia no campo político e econômico.

Desde o tempo de Brasil colônia, as mudanças de condução política ocorreram em favor da manutenção das classes privilegiadas que estavam no poder e dos interesses dos países centrais. Primeiramente assistimos a uma colonização portuguesa baseada no interesse na expropriação de nossas riquezas, liderada por uma monarquia estrangeira fugitiva de seu país e que passou a contar com o apoio interno de uma aristocracia rural que se limitava, no campo social, a no máximo praticar ações filantrópicas na esfera do dever moral, como já relatado.

Linhares (1990, apud Carvalho 2011, p. 108), já destacava que “Antes em 1750, [...] o Brasil transforma-se em peça mestra dos domínios lusos, superando a própria Metrópole, em peso econômico e demográfico.”

O Estado mantinha-se ausente de qualquer empreendimento que não fosse administração econômica e política da Colônia. [...] tanto no século XIX como no início do século XX a classe dominante, alienada da realidade, não possuía nem espírito nem liderança para movimentos de ação social como os que ocorriam na Europa na mesma época e às classes dominadas faltava iniciativa para procurar sair desta situação. (EIRA, 1980, p. 131)

Neste contexto é interessante ressaltar a exposição de Fernandes (1987, apud Behring; Boschetti, 2009, p. 72), pois destaca que o capitalismo no Brasil se firma de fato no período da criação do Estado Nacional, o que justificou a independência em 1822.

Para Behring e Boschetti (2009), neste período acontecem fatos decisivos para configuração da característica marcante das políticas sociais no Brasil: há o rompimento com a aristocracia agrícola, grupo reduzido de agricultores que dominavam o governo de forma privilegiada aos demais grupos, a divisão do trabalho, sem o processo paralelo de proteção dos direitos dos cidadãos.

Destacam ainda Behring e Boschetti (2009) que a ideia da independência, o elemento revolucionário, era romper com a subordinação à economia internacional e instaurar diretrizes políticas e econômicas de dentro para fora, porém uma corrente nacional conservadora entendia que não poderia haver rompimento total com os países centrais porque o Brasil não tinha condições materiais e seu povo não tinha condições morais suficientes para de fato suportar uma autonomia.

Conclui sua análise afirmando que neste momento as elites brasileiras enxergam na independência, uma alternativa para criar uma autonomia que as favoreceria como classe dominante, um centro de decisão política-econômica sem a participação das massas, ou seja, uma nova aristocracia. Estar em situação de equidade com os outros países seria nesta perspectiva, criação de uma classe dominante interna, sem necessariamente negar certa vantagem na manutenção da interdependência internacional.

Na verdade, o liberalismo é filtrado pelas elites nativas por meio de uma lente singular: a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo status desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 73)

Seguindo o raciocínio da autora, é fato concluir que são por estes motivos que no levantamento histórico sobre ações de Assistência Social, mesmo após a independência do Brasil, até o ano de 1888, ainda no período da monarquia e Brasil Império, o que podemos identificar como direito assegurado em lei é apenas a criação da Caixa de Socorro para a burocracia pública.

Atribui-se às questões políticas e econômicas as mudanças visíveis com a inauguração do regime republicano e em todo período de Brasil República, de 1889 até antes do golpe militar de 1964.

Outras medidas no período de 1889 e 1891 do governo de Deodoro, tais como a criação da primeira legislação para assistência à infância e direito a pensão e férias para funcionários da imprensa nacional e ferroviários, surgem num cenário de crises econômicas, incentivo à industrialização e abertura de mercado para empresas estrangeiras. Fica claro que embora configuradas como conquistas, como direitos sociais, foram na verdade iniciativas do governo, focando no desenvolvimento do capital. Prova disto é a regulamentação do trabalho infantil em 1891.

O Governo de Floriano Peixoto não foi diferente, ainda na expectativa de conter os efeitos da insatisfação popular com a crise econômica, reduziu impostos e concedeu direito à pensão aos funcionários da Marinha.

Com a política do *café com leite* iniciada no governo de Rodrigues Alves e que permaneceu até 1930, houve o fortalecimento da agricultura e da pecuária no sudeste brasileiro, o que fatalmente levou os trabalhadores destes segmentos à exaustão física, alertando-os, conscientizando-os ao ponto de tomarem algumas iniciativas na expectativa de replicação de movimentos socialistas. Foi neste período que surgiram os primeiros sindicatos na agricultura e indústrias rurais. Foi também a primeira iniciativa para proteção de direitos que historicamente parece ter partido da sociedade civil.

A sociedade civil continuou embalada pelos primeiros movimentos sindicais e no governo de Afonso Pena é reconhecido o direito de organização sindical e surgem outros sindicatos, agora de trabalhadores urbanos, no ano de 1907.

Durante o governo do Marechal Hermes da Fonseca, em 1911, diante da crescente exploração da classe operária, fica consolidada a primeira grande conquista que partiu da sociedade civil e que tem relação direta com proteção de direitos efetivos dos trabalhadores: é a redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias. Esta sim foi uma conquista de fato, a partir de greves de classes operárias.

A percepção de sua força e o empoderamento popular culminaram em novas conquistas nos anos seguintes e as greves iniciadas em São Paulo, em 1919 já no governo de Delfim Moreira, resultam na regulamentação dos acidentes de trabalho no Brasil.

Em 1923, no governo de Arthur Bernardes, o foco do capitalismo era a produção agroexportadora, era a época da monocultura do café. Natural então seria, por parte do governo, o planejamento de estratégias que favorecessem as categorias de trabalhadores determinantes para aquele processo de produção e circulação das mercadorias. Como consequência, vieram as Caixas de Aposentadoria e Pensão para trabalhadores considerados indispensáveis para o alcance dos objetivos governamentais, através da lei Eloy Chaves.

Ainda na expectativa de cumprimento das metas econômicas e políticas e de inibir possíveis contratempos com novas demandas que partissem da sociedade civil, são criados, agora no governo de Washington Luiz, os Institutos de Aposentadoria e Pensão para funcionários públicos e o Código de Menores. Ambos, sem historio de participação popular em sua construção.

A era do presidente Getúlio Vargas foi permeada de iniciativas voltadas, a princípio, para criação de políticas sociais, porém com evidentes intenções de aumento de sua popularidade, ligação direta ao presidente da república, controle dos sindicatos, supressão à liberdade partidária e à liberdade entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Algumas destas medidas foram tomadas entre 1930 e 1937, tais como a criação do Ministério do Trabalho, criação da carteira de trabalho, proliferação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, promulgação da Constituição Federal de 1937. Era o controle do executivo adotando estratégias do bloco do poder político representado, por Vargas, para construir a sua hegemonia.

Com a entrada do Brasil na II Guerra Mundial, o retorno econômico era obtido com a venda de látex para os países aliados e na expectativa do governo de oferecer alguma contrapartida às famílias dos pracinhas brasileiros, velando pela estratégia de manutenção do consenso e da hegemonia, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, para atender àquelas famílias.

Quando o caminho do desenvolvimento demandado pelo capitalismo internacional determina que é hora de mudar o foco do Brasil, passando da economia agrária para a economia industrial, é publicada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943. É visível, neste contexto de avanço do capital, que se trata de estratégia do governo da época para seguir diretrizes da política econômica internacional, diante de previsão de aumento considerável da demanda do número de trabalhadores

urbanos e a necessidade de algumas diretrizes claras sobre obrigações e limites a serem considerados pelos empregadores.

No período de governo de Juscelino Kubitschek é o período da forte industrialização nacional, da prevalência das posições internacionais e da replicação das ideias de Beveridge¹ no que concerne às políticas sociais e por estes motivos ocorre a separação dos Ministérios da Educação e da Saúde e é aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social, por iniciativa do governo federal, porém sem resultar em movimentos muito fortes em termos de política social.

Pierucci et al. (2007) ressalta que no período do governo de Juscelino Kubitschek, o contexto político e econômico desenhou um cenário do *melhor dos mundos*, com um elevado grau de consenso entre a classe dominante, da burguesia industrial e classe dominada, o proletariado industrial, devido aos *avanços* gerados pela acumulação acelerada do capital.

[...] a economia se desenvolvia, o nível de emprego nas cidades se expandia, os sindicatos conquistavam reajustamentos salariais mais ou menos equivalentes ao aumento do custo de vida, o capital monopolista, estatal e multinacional, expandia velozmente novos ramos de produção. (PIERUCCI, 2007, p. 295)

O golpe militar de 1964 trouxe uma nova lógica de organização política e definiu um novo bloco hegemônico. O proletariado não tinha mais representatividade no plano social, os sindicatos perderam sua força e autonomia, pois passaram a ter subordinação a órgãos do governo, as crises econômicas eram combatidas com quedas salariais e o principal aliado passa a ser o capital de propriedade estrangeira. A nova ordem é o crescimento voltado para o mercado mundial e não mais voltado para o mercado interno.

Como afirma Pierucchi et al. (2007, p. 295)

[...] as ligas camponesas foram dissolvidas à força e os sindicatos operários foram colocados sob o controle do Ministério do Trabalho. [...] O novo bloco no poder não tinha mais como fração hegemônica a burguesia industrial, mas a tecnoburocracia militar e civil, aliada ao capital multinacional de propriedade estrangeira.

¹Sistema de proteção social inaugurado na Inglaterra, sob a coordenação de William Beveridge, e implementado nos países do norte europeu, após a Segunda Guerra Mundial, fundado nos princípios de universalidade do atendimento, uniformidade quanto ao montante e modalidade de benefícios, unificação do aparato institucional e combinação da lógica contributiva e não-contributiva no financiamento do sistema de proteção social.

A mudança nos rumos da economia brasileira é exaltada por Pierucchi et al., quando afirma que:

[...] o Brasil deixa de se rebelar contra a posição que lhe designa o capital mundial na divisão internacional de trabalho, passando a procurar suas oportunidades de desenvolvimento dentro desta divisão, em harmonia com a tendência à integração internacional das economias nacionais, que domina o período pós-guerra pelo menos até 1974. (PIERUCCHI et al., 2007, p. 295)

Nos governos do Marechal Castelo Branco, Marechal Costa e Silva e do General Médice (1964 a 1974) o capitalismo impera com toda sua força e a ordem é sufocar qualquer iniciativa da sociedade civil que seja contrária a esta lógica. É o período do autoritarismo, do fechamento político, da intervenção nas organizações dos trabalhadores e de crise econômica. Há o aumento da lucratividade e capitalização do setor de saúde. Prevalece a abertura do país ao capital estrangeiro, achatamento dos salários e crescimento do Produto Interno Bruto. As iniciativas do governo passam pela unificação da previdência, criação da Central de Medicamentos e para apaziguar a pobreza, empregados domésticos e ambulantes ganham cobertura previdenciária e idosos pobres contribuintes da previdência ganham direito a um salário mínimo, como benefício.

Em seguida os presidentes General Ernesto Geisel e General Figueiredo vão governar num cenário de desemprego, inflação, recessão, crise internacional do petróleo e pobreza. Tentam uma ampla reforma administrativa, como paliativo, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974 e criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência, em 1977, mas também passam a financiar a área médica privada e aumentam as contribuições previdenciárias.

É fato que até o final da década de 70 e início dos anos 80, o Estado mudou as estratégias na expectativa de garantir o desenvolvimento do sistema capitalista, ora ameaçado pelas crises mundiais, ora pela desconfiança popular.

Para Faleiros (apud BERING; BOSCHETTI, 2009, p. 136)

[...] no contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais.

Desta forma, como já destacado, em 1971 a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, sendo seguida da cobertura para empregados domésticos

(1972), para jogadores de futebol e autônomos (1973), renda mensal vitalícia para idosos pobres (1974) e cobertura previdenciária para ambulantes (1978).

Todas as medidas ligadas a ação de Assistência Social até meados dos anos 80 eram sem foco na garantia de um sistema para desenvolvimento social e protagonismo popular. O cenário só começa a mudar a partir de 1985, com algumas iniciativas organizadas pela sociedade civil, culminando na Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã.

Em 1985, com a nova realidade nacional de transição democrática, diversos grupos e movimentos sociais (sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, intelectuais, profissionais liberais, parcelas da Igreja, organizações públicas e privadas, dentre outros) construíram a proposta de Lei Orgânica e de Política de Assistência Social. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2009, p. 01)

Assim, através do resgate histórico-econômico-político, fica claro perceber que as ações governamentais voltadas à garantia de algum direito social, antes da Constituição Federal de 1988 e da definição da Assistência Social como política de Estado, eram um misto entre iniciativas para manutenção do domínio da classe dominante e contenção do descontentamento da classe dominada, permeadas por algumas poucas conquistas resultantes da mobilização da sociedade civil e claro que, sem sua participação na construção das políticas públicas ou no controle social.

A lógica repressivo-tecnocrática, a crise dos anos 70 e as prioridades do governo para megaprojetos como Transamazônica, Ferrovia do Aço, não deixaram de afetar o sistema que fica longe de se constituir como um movimento de cidadania. É um arranjo tecnocrático-político do sistema. (FALEIROS, 2009, p. 203)

2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi ratificada, no aspecto legal e ideológico, a extinção do período da Assistência Social como dever moral. Instituído o sistema de Seguridade Social, estava contida a diretriz para uma Política de Assistência Social que a configurava como um direito dos cidadãos brasileiros e

dever legal do Estado. Não se tratava mais de direitos desconexos e assistêmicos, tratava-se de uma política integrada de Estado.

Esta conquista seria, naquele momento, somente o primeiro passo de uma longa jornada, pois seria preciso, a partir daquele ponto, que surgissem um conjunto de variáveis para a concretização dos direitos constitucionais e algumas destas variáveis seriam incisivas para proteção social: iniciativa legislativa, vontade política, participação popular, dentre outras.

Severo ressalta a importância de vitórias consolidadas em uma Constituição Federal:

A Constituição Federal de um país é seu pacto social. O conjunto de valores, princípios e regras a partir dos quais determinada comunidade, em certo contexto histórico, pretende organizar-se e desenvolver-se. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 marca uma ruptura com um modelo anterior baseado em uma visão individualista. Traz os direitos sociais [...] para o rol de direitos fundamentais, galgando-os à condição de cláusulas pétreas, ou seja, direitos insuscetíveis de serem atingidos, em seu núcleo essencial, por leis infraconstitucionais. (SEVERO, 2013, p. 01)

É oportuno explicitar que no campo dos direitos sociais, artigo 6º da CF/88, figura a proteção à maternidade e a infância e a assistência aos desamparados, todos estes, direitos previstos no escopo dos objetivos descritos no artigo 203 da Carta Magna, que versa sobre a Assistência Social.

Isto significa dizer que, seguindo uma corrente doutrinária majoritária no direito constitucional e nesta linha acompanhando o entendimento de Sarlet², se tais direitos sociais são objeto das *cláusulas pétreas*³ definidas no parágrafo 4º do artigo 60 da CF/88, são conquistas perenes e imutáveis por qualquer lei infraconstitucional, o que nos dá a dimensão da importância das garantias conquistadas através das lutas sociais que culminaram em nossa Constituição Federal. Nenhum ato legislativo simples poderá desconstruir os direitos estabelecidos.

Porém, como se sabe, não basta a conquista constitucional, ainda que perene. Após a CF/88 eram necessárias leis infraconstitucionais e demais atos normativos para

²Ingo Wolfgang Sarlet, Doutor em Direito (Universidade de Munique, Alemanha), Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da PUC/RS e na Escola Superior da Magistratura (AJURIS) Juiz de Direito no RS.

³Disposições constitucionais que não podem ser abolidas nem mesmo através de Emenda Constitucional. São conquistas perenes.

que os direitos fossem efetivados e neste contexto a mobilização da sociedade fez e faz toda a diferença, na medida que interferem no grau de vontade política para implementação do arcabouço legal.

Os avanços gradativos da legislação que operacionalizaria a política pública de Assistência Social como idealizada na Constituição Federal estão demonstrados nos *Apêndices E ao G*. Analisando o comportamento político na sociedade, que precedeu a promulgação da CF/88, é possível perceber que os direitos conquistados foram, antes de tudo, uma vitória da sociedade civil.

Algumas considerações sobre o cenário político e as intervenções da sociedade nos acontecimentos históricos que nortearam a configuração da Política de Assistência Social desde sua idealização em 1988 até os dias de hoje, devem ser abordadas.

A mobilização popular em busca de conquistas nos campos *social e político* já em 1984, época da campanha *Diretas Já*, dava sinais de um movimento amplo e forte de toda a sociedade, que até poderia ser contido temporariamente, mas que fatalmente, mais cedo ou mais tarde, avançariam rumo à luta para o atendimento de demandas nascidas no seio da sociedade civil.

Em 25 de abril de 1984, período do governo do presidente General João Baptista Figueiredo, entrou em votação a Emenda Constitucional das eleições diretas, que não foi aprovada, permanecendo o regime de eleições indiretas que resultou na eleição do presidente Tancredo Neves, que, falecendo antes da posse, veio a ser substituído pelo presidente José Sarney, em 1985.

Em 1986 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, num cenário permeado por variáveis econômicas, que sinalizava a coesão popular em torno de um objetivo único: promulgação de uma nova Constituição Federal e implantação do sistema de eleições diretas. Faleiros destaca:

A conjuntura econômica já se demarcava pela inflação, dívida pública acentuadas, mas a sociedade emergiu com força inaudita dos porões da repressão com manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados, organização de lobbies. Apareceram as vozes de mulheres, índios, negros, além de empresários, setores específicos de empresas, ruralistas, evangélicos na disputa por seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte. (FALEIROS, 2009, p, 204)

Finalmente, num cenário econômico conturbado pela alta inflação, foi promulgada em 05 de outubro de 1988 a nova Constituição Federal brasileira. Dentre os direitos consolidados estavam o direito à Assistência Social e a previsão de criação desta política pública baseada na descentralização e participação popular.

O preâmbulo da CF/88 descreve o sentimento e a expectativa do cenário político que fez parte da Assembleia Nacional Constituinte, que representava então um sentimento popular:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, p. 01)

O *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, Título X da CF/88, é o local onde está compilada uma série de artigos com os procedimentos que devem ser adotados após a promulgação do texto constitucional, estabelecendo inclusive prazos para tomada de providências legais para efetividade dos direitos conquistados.

Em relação à Assistência Social, integrante da seguridade social, reconhecida como dever do Estado a partir da Constituição cidadã, as determinações foram:

Artigo 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los. Parágrafo único. Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, p. 52)

Nota-se que até outubro de 1989 tais projetos de lei deveriam ter sido apresentados e apreciados e até o final de abril de 1990 todos os procedimentos constitucionais já deveriam estar em pleno funcionamento.

Politicamente, isto não era tão fácil de ser implementado. Figueiredo (2010) afirma sua percepção antes da promulgação da LOAS:

[...] estávamos um pouco estarecidas ante a contradição histórica que vivíamos: a de termos lutado pela Constituição cidadã, incluindo os artigos sobre a Assistência Social, e elegemos governos [...] que não compreendiam a importância, ou, mais que isto, alguns dirigentes não concordavam com a política de Assistência Social. (FIGUEIREDO, 2010, p. 193)

Como demonstram os *Apêndices E ao G*, os prazos legais não foram cumpridos e diante da inércia do poder executivo, o poder legislativo, em 1989, teve que tomar a iniciativa de propor o primeiro projeto de lei. Era uma lei orgânica de Assistência Social e o projeto chegou a ser votado e aprovado em 1990, inclusive pelo Senado, mas foi derrubado pelo então presidente Fernando Collor, em 1991.

Novamente o poder legislativo propõe um projeto de lei para criação da lei orgânica, desta vez com algumas pequenas mudanças e com nova numeração. Contando com a mobilização popular avançou o legislativo, pois entidades de categorias profissionais diferentes se envolveram na luta pela aprovação de uma lei orgânica de Assistência Social, participando de seminário nacional e criando a Comissão pela Lei Orgânica de Assistência Social.

Texto do Ministério Público do Espírito Santo (MPES) destaca que naquela época a mobilização na Comissão gerou o documento chamado *Ponto de Vista que Defendemos* e que tal documento gerou o novo projeto de lei, o projeto nº 3.154.

Destaca ainda o MPES que o projeto foi ameaçado de inconstitucionalidade por ausência de uma Política Nacional de Assistência Social, motivando também uma articulação do Executivo junto aos movimentos da sociedade civil e instituições para promoção de encontros regionais para discussão da LOAS, por todo o país.

O executivo produziu uma nova versão para LOAS, completamente diferente da que estava sendo formulada pela *Comissão pela LOAS*, porém tal projeto foi amplamente rejeitado e enfrentado por especialistas, representantes da sociedade civil e entidades. Estes grupos conseguiram reverter o processo, voltando à discussão o antigo projeto da Comissão, que após alguns ajustes foi aprovado pelo presidente Itamar Franco em 1993, resultando na Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8.742/93.

Yazbek (2004) sinaliza que a LOAS 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 necessitam.

Observamos um processo de 5 anos, entre a CF/88 e a publicação da LOAS, permeado por lutas entre segmentos políticos e movimentação da sociedade civil através de conferências, simpósios, reuniões, fóruns e manifestações. Mas infelizmente este período ainda não foi suficiente para materializar todos os direitos e garantias do texto legal, sendo necessário ainda, outro período de tempo para que todos os dispositivos legais previstos na LOAS, necessários à instrumentalização da legislação fossem criados, o que só ocorreu após amplos debates em vários níveis e esferas.

Após a publicação da LOAS os direitos já estavam garantidos, mas ausência de diretrizes práticas e até mesmo o aspecto cultural ainda ligado ao modelo anterior de assistência eram paradigmas a serem superados.

Era necessária a criação de uma Política Nacional de Assistência Social, um Sistema Único de Assistência Social e as Normas Operacionais Básicas e tudo isto significou mais 13 anos a partir da LOAS, como poderá ser observado nos *Apêndices E ao G*.

A proposta da LOAS era, desde sua versão originalmente publicada, quebrar a lógica do antigo *dever moral* que era pautado em ações exclusivamente emergenciais e não voltadas ao desenvolvimento humano, balizados na benesses, em ações sobrepostas e descontínuas.

[...] ao longo da história, a Assistência Social desenvolvia suas ações de forma emergencial e paliativa, desarticulada de uma política mais ampla, ao sabor das sucessivas crises econômicas e das estratégias de legitimação dos grupos no poder. (FIGUEIREDO, 2010, p. 193.)

A nova lógica a partir do texto constitucional, regulamentada pela LOAS, é a existência de um sistema capaz de garantir os mínimos sociais, mas com foco em ações simultâneas e complementares que promovessem, de maneira perene, a exclusão de camadas da população que viviam na miséria e na pobreza, sem acesso a condições humanas para sobrevivência.

Segundo Yazbek (2004), a inserção da Assistência Social como uma espécie, dentro do gênero Seguridade Social, sinaliza seu caráter de política de proteção social, articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de condições dignas de vida.

Nesta expectativa, seria de fato necessária uma diretriz nacional para as ações, um sistema que gerisse esta política e normas relacionadas às práticas que devem ser adotadas. Este conjunto representou e ainda representa uma quebra de paradigma, uma nova postura adotando a linha da co-responsabilidade e atuação conjunta do governo e da sociedade civil.

Como lei, [...] inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social. [...] Cria os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, órgãos paritários, com representação do governo e da sociedade civil [...] aos quais compete aprovar a política de Assistência Social, a proposta orçamentária para a área, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social e convocar [...] as conferências de Assistência Social, com atribuição de avaliar a situação da assistência e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento. (YAZBEK, 2004, p. 13)

Outras características contidas na LOAS confirmavam que se tratava de uma proposta completamente inovadora em relação ao antigo sistema, que, conforme descreve texto do MPES, se limitava à prestação de serviços e concessão de benefícios na medida da disponibilidade dos recursos e dos interesses governamentais para obter apoio político-eleitoral.

Refletindo sobre algumas destas características da LOAS pode-se ratificar a inovação desta proposta como política pública. A primeira delas é a figura da autonomia do público alvo da Assistência Social, este objetivo está previsto dentro do capítulo da LOAS que define seus princípios fundamentais. No modelo anterior de dever moral, o menos provável era a possibilidade de aquisição de autonomia por parte dos beneficiários das ações assistencialistas. [...] “a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo”. (YAZBEK, 2004, p. 13)

Ter a autonomia como um dos princípios para uma política pública significa assumir a responsabilidade de proposições eficazes no sentido de transformação social, o que já deixa implícito a necessidade de diagnóstico social, mapeamento do perfil detalhado dos beneficiários da Assistência Social no Brasil para somente então serem propostas medidas compatíveis com suas dificuldades, limitações e potencialidades.

Também a inclusão da autonomia do beneficiário como um princípio fundamental da política de Assistência Social é um avanço porque torna vulneráveis as iniciativas públicas, à medida que esta meta deixa muito evidente o que está ou não sendo eficaz, incitando a crítica popular em caso de ausência do resultado e até a mobilização de massas insatisfeitas.

Outro passo da LOAS na direção contrária ao que pregava o antigo “dever moral” é a primazia da responsabilidade do Estado, deixando de atribuir ao próprio cidadão empobrecido a responsabilidade por sua condição. É o Estado assumindo as rédeas na condução da política de Assistência Social, ao menos é o que está previsto teoricamente e quando analisado pelo prisma legal. O Estado deve coordenar uma Política Nacional e normalizar o funcionamento das entidades e organizações da Assistência Social.

Mais à frente, no capítulo IV da LOAS, surge mais uma característica inerente ao novo modelo, ratificando a obrigação estatal: a desvinculação dos benefícios ao paternalismo e compaixão, pois o artigo que dispõe sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também deixa claro a condição da *necessidade real* para o acesso a tais recursos. Faleiros (2009) define tais políticas de transferência de renda como uma forma de intervenção do Estado em favor de grupos e indivíduos que não podem usufruir das vantagens do mercado por razões pessoais ou debilidades sociais, como uma forma de proteção dos favorecidos.

Estas condições para caracterização como beneficiário ficam explícitas quando há limitação do recebimento do BPC apenas para idosos e pessoas com deficiência e há exigência, em ambos os casos, de comprovação da condição de não possuírem meios de prover sua manutenção própria ou de tê-las providas por sua família.

Numa análise crítica, é evidente que muitas destas determinações legais e das intenções do legislador não se consolidam na realidade, por motivos políticos, econômicos e culturais, porém neste momento a reflexão histórica que se segue limita-se a descrever os fatos como pretendidos, numa interpretação lógica da LOAS e demais dispositivos legais.

De 1993 a 1994 coube à Legião Brasileira de Assistência (LBA) em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pelo texto legal da Lei Orgânica, a implementação da LOAS e em parceria com Secretaria de Promoção Humana, Estados e Municípios foram tomadas iniciativas para construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como era prevista no texto legal. A partir 1995 com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e da LBA e a criação da Secretaria de Assistência Social e do Ministério da Previdência e Assistência Social, tal Secretaria juntamente com Estados e Municípios articularam-se para implantação do sistema descentralizado e participativo descrito na LOAS.

Apesar da publicação da Lei orgânica em 1993, várias providências precisaram ser tomadas para viabilizar as garantias sociais conquistadas e uma delas foi a criação da Norma Operacional Básica (NOB), uma diretriz legal para definir estratégias que torne concreta a proteção social pretendida e prevista pela LOAS e por isto aborda questões como gestão, responsabilidades, financiamento, adesão e deliberações.

Segundo resgate histórico da Secretaria Nacional de Assistência Social, a primeira NOB foi a aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social Nº 204 de 1997 e tratava de temas como processo de descentralização e sistema de financiamento, além de competências, operacionalização de financiamento e prestação de contas.

Em 1998 a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social Nº 207 revogou a antiga NOB criando a nova, com maiores detalhes sobre financiamento e partilha de recursos da Política, além de detalhar competência de Conselhos de Assistência Social e Comissões Intergestores para negociação e pactuação.

Dados do estudo do Ministério Público do Espírito Santo descrevem que após 1998, com a criação da primeira PNAS e da Norma Operacional Básica, a Secretaria e o CNAS conseguem implantar 26 conselhos e fundos estaduais e 3.200 conselhos e

fundos municipais de Assistência Social e em 1999 foi criada a Secretaria de Estado e Assistência Social, responsável pela implementação da Política Nacional, pela implementação do sistema descentralizado e participativo e pela coordenação da Política Nacional, tudo em parceria com Ministérios e sociedade.

A realização de conferências nacionais, para avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema, é prática desde o ano 1995, após a criação do Conselho Nacional de Assistência Social em 1994, quando deliberou que periodicamente aconteceriam tais reuniões.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2004, foi de suma importância porque gerou a demanda de criação formal de uma Política Nacional de Assistência Social e mais do que isto, foi o reconhecimento do processo de uma construção coletiva para efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com bases de implementação consolidada pela NOB de 2005.

Naquele ano de 2005 mais uma vez foi reformulada a diretriz da Assistência Social, com a publicação da nova NOB SUAS e também da NOB de Recursos Humanos do SUAS, a primeira trazendo novos complementos às regras já existentes e a segunda dispendo sobre capacitação e responsabilidades dos entes em relação ao pessoal responsável pela execução dos serviços.

A Secretaria Nacional de Assistência Social (2012, p. 6), em relatório coordenado, pelo MDS definiu da seguinte forma:

A NOB de 2005, aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 /07/2005, tem o diferencial de ser a primeira NOB sobre o Sistema Único de Assistência Social, que foi instituído pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, em observância à Deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social. A NOB SUAS 2005 incorpora e aprimora as conquistas que foram gradativamente alcançadas com as NOBs anteriores.

Com o caminho traçado a partir do ano de 2005, através de normatização da Lei Orgânica de 1993, definidos os princípios norteadores pela Política Nacional de Assistência Social e o funcionamento prático do Sistema Único de Saúde, coube ao Conselho Nacional de Assistência Social expedir, através de suas resoluções, as competências de cada órgão executor da Política, bem como o procedimento de fiscalização e controle social.

Estavam postas as condições para exequibilidade de uma política de proteção social, tão almejada pelos que lutaram no processo de aprovação da Constituição Federal de 1988. Hoje, a PNAS é viabilizada pela atuação conjunta do CNAS, Conselhos Estaduais e Assistência Social e Conselhos Municipais de Assistência Social.

Atualmente, a Política de Assistência Social no Brasil ainda não consegue atingir o ideário previsto na LOAS em sua plenitude, estando esta política pública amarrada aos entraves do modelo neoliberal, limitante de qualquer modelo de intervenção pública para desenvolvimento mais equitativo, o que se contrapõe à lógica do sistema capitalista. Estas *amarras* econômicas impõem aos governos uma matriz de ação clientelista com políticas de compensação.

No âmbito da política de Assistência Social, não se conseguiu até o momento, superar a compreensão equivocada da focalização em seguimentos e situações bem específicas. A abrangência desta política é ainda muito restrita: hoje os benefícios, serviços e programas não atingem mais do que 25% da população que teria direito, com exceção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Bolsa Família, que vêm crescendo nos últimos anos. (BOSCHETTI, 2007?, p. 142)

Apesar do passar de muitos anos distanciando-se o tempo da Assistência Social como *dever moral*, as ações pulverizadas e adstritas às questões políticas partidárias neoliberais vêm convalidando uma política pública fragmentada que estiola seu caráter emancipador, mantendo a tradição clientelista dos velhos tempos.

Boschetti et al. sinalizava que

[...] resistências já identificadas em momentos anteriores à aprovação da LOAS, continuaram a agir após sua aprovação, no sentido de retardar a efetiva concretização da assistência como direito social, como política integrante da seguridade social e como dever do Estado. (BOSCHETTI et al., 2001, p. 219)

A recomposição cultural em torno dos conceitos e concepções sobre proteção social após LOAS não acontecem de maneira imediata e natural, o que propõe uma reflexão sobre os interesses difusos que gravitam ao redor das determinações legais previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica, bem como instaura a necessidade de análise dos limites, obstáculos e avanços para viabilização do cerne da Política Nacional de Assistência Social a partir da LOAS até os dias de hoje.

3 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS DE RECOMPOSIÇÃO DO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nem sempre a garantia de direitos legalmente conquistados será suficiente para a mudança de cultura de uma sociedade. Boschetti et al. (2001) enfatiza que os direitos sociais previstos poderiam configurar transformação na relação Estado-sociedade, desde que representassem uma prática cotidiana. Ressaltava ainda que, tais ações práticas dependeriam em alto grau dos dirigentes institucionais *responsáveis pela implementação da legislação*.

3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS LOAS: MODELO ADOTADO NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O presidente Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil no período de 1995 a 2002, logo, coube a este governo implementar as determinações legais previstas pela LOAS, publicada em 1993. Desta forma, o desafio estava consolidado: colocar em prática a proposta audaciosa e abrangente de proteção legal como direito social e para isto, mecanismos precisariam ser criados, modernizados, ressignificados e reconstruídos, considerando o contexto político e econômico que influencia diretamente as decisões do poder executivo de uma nação.

Diferentes interesses, conflituosos e peculiares, sempre foram obstáculos para conquistas sociais antes da promulgação da LOAS e tais interesses não deixaram de existir com sua promulgação, o que já esclarece, em parte, a morosidade na concretização de determinadas ações e providências que deveriam ser tomadas pelo Governo.

Boschetti (2001, p. 219) destaca algumas destas resistências: “Resistências corporativas de trabalhadores da área de dirigentes governamentais que agiram para evitar o processo de descentralização; resistência de técnicos da área econômica e da previdência social que temiam que a inclusão da Assistência Social no âmbito da seguridade iria absorver enormes recursos da previdência social;

resistências políticas de grupos de parlamentares habituados a se servirem da assistência como um mecanismo clientelista; resistência igualmente das associações filantrópicas que temiam a ingerência governamental na sua “autonomia”, isto é, na execução de ações assistenciais financiadas com recursos públicos [...]”.

Algumas estratégias do governo FHC no retardo da concretização das diretrizes da Assistência Social ficaram claras: atraso na implantação do CNAS; falta de cumprimento dos prazos da LOAS; atraso na regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (somente em 1995) e no início do Benefício de Prestação Continuada (somente em 1996); os benefícios eventuais não foram regulamentados durante aquele Governo, sendo implementado somente em 2007 (Decreto 6.307, de autoria da Presidência da República) e outras omissões ou ações que evidenciam a intenção propositalmente morosa das regulamentações legais.

Muitas vezes é possível manipular as ações governamentais de maneira que novas diretrizes determinadas por novas regras sejam capazes de manter antigas práticas adotadas. Um exemplo é a manutenção de políticas compensatórias, focalizadas e discriminatórias, mesmo quando realizadas no contexto de uma nova legislação. É uma forma de praticar o *direito social* com a antiga essência do *dever moral*, ou seja, sem a real perspectiva de transformação e desenvolvimento de uma população.

Neste rumo de ação manipuladora para redirecionar a política de Assistência Social, lembra-nos Sposati (2011, p. 79) que “Seu tutor, em 1995, resolveu substituir a desejada regulação do dever de Estado e direito do cidadão na Assistência Social por uma nova relação solidária, que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiariedade”.

Na salvaguarda da essência da política de Assistência Social, Boschetti (1998, apud Boschetti 2001) descreve algumas características que sempre permearam àquela política e que deveriam ser reconstruídas com após a LOAS:

[...] características históricas da Assistência Social brasileira: financiamento insuficiente e perverso; ações e benefícios pontuais, fragmentados e irregulares, utilizados como moeda clientelista e fundada na lógica do favor (BOSCHETTI, 1998 apud BOSCHETTI, 2001, p. 224)

É certo concluir que, embora travestidos de novos programas, projetos e serviços, se as ações governamentais trabalham na mesma lógica conservadora que antecedeu a LOAS, tais ações não passam de repaginação do antigo sistema. Assim foi descrita a política de Assistência Social, ou seja, como uma simples repaginação do antigo sistema, no período de 1995 a 1998, com poucos avanços e inovações, manutenção de antigas práticas e amarras aos velhos obstáculos.

Em relação a algumas medidas instauradas no governo FHC em direção às determinações da LOAS, Mendosa (2012, p. 75-79) destaca:

- O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, com objetivo de alcançar famílias em que fosse constatado trabalho infantil ou aquelas mais expostas a esse risco, iniciado em áreas onde uma série de denúncias indicava sua existência. Crianças e adolescentes de 7 a 15 anos deveriam permanecer na escola para que suas famílias recebessem benefício pecuniário por criança matriculada, além de acréscimo para participação em programa de Jornada Ampliada com atividades de educação e lazer em contra-turno escolar e pais, mães e responsáveis deveriam participar de programas e projetos de qualificação e requalificação profissional, de atividades de geração de trabalho e renda ou em outras ações de melhoria da qualidade de vida das famílias.
- O Programa de Geração de Renda Mínima (PGRM), criado em 1997.
- O Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 1999, para atender jovens de 15 a 17 anos, para que freqüentassem a escola e atividades do programa Jornada Ampliada, com 75% de presença, recebendo assim bolsa pecuniária. As atividades para os jovens eram voltadas a ações sociais, culturais e ambientais em suas comunidades.
- Centros da Juventude, criados junto com o Agente Jovem, para jovens de 15 a 24 anos, oferecendo informações e apoio social e pedagógico.

Numa perspectiva política e social de análise, pesquisa realizada de 1999 a 2001 (Boschetti, et al., 2001) resume, criticamente, o cenário (1995 a 1998) com as seguintes conclusões: ações focalizadas em crianças e adolescentes, pessoa idosa e pessoa com deficiência; redução e residualidade do número de pessoas

atendidas; ações voltadas àqueles em situação de extrema vulnerabilidade ou em situação de risco social; política curativa e limitada no aspecto prevenção; programas e projetos implementados nos municípios e recursos definidos no âmbito federal; posição hegemônica do Estado na relação com a sociedade; organizações da sociedade civil desarticuladas no papel de controle das ações do Estado e da sociedade; não houve ganho qualitativo para garantir participação e controle social por parte da sociedade; CNAS exercendo função cartorial de inscrição e registro de entidades; Poder Legislativo sem conseguir efetivar mudança na ação restritiva do Poder Executivo; recursos aprovados anualmente no FNAS sem garantia de aprovação de valor equivalente no ano seguinte; orçamento da Seguridade Social voltado à PNAS não passou de 1,6%; fragmentação das ações de Assistência Social em vários Ministérios, sem controle do FNAS e CNAS.

Como ponto positivo a pesquisa apontou que os mecanismos de participação e controle social, tais como Conferência Nacional, Conselho Nacional, Fundo Nacional e respectivos equivalentes nos Estados e Municípios, possibilitaram acompanhamento mais claro dos que se interessam pela Assistência Social. Porém, no aspecto orçamentário, os dados levantados continuaram demonstrando aspectos negativos, como a prática conservadora das emendas parlamentares direcionadas para as ações da política de Assistência Social, que em 2001 representaram 7,16% das 9.384 aprovadas pelo Congresso Nacional.

Destaca Boschetti que as emendas parlamentares são *Instrumentos de negociação e pressão política do executivo sobre os parlamentares*.

Conclui-se que, apesar das diretrizes descritas na LOAS, os recursos da Assistência Social continuaram sendo utilizados como moedas clientelistas pelos parlamentares, favorecendo práticas tradicionais e assistencialistas.

A pesquisa de Boschetti limitou-se a análise do primeiro mandato de FHC. Em relação ao período do segundo mandato, Mendosa (2012, p. 77-81) aponta outras ações governamentais na linha da Assistência Social, com a seguinte visão:

- O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, criado em 2001 para substituir o antigo Programa de Garantia de Renda Mínima, com objetivo, segundo IPEA (2002), de “integrar o progresso

educacional das crianças de menor renda ao estimular a universalização do ensino e contribuir para a redução da evasão escolar e da repetência”.

- O Projeto Alvorada, iniciado em 2000, como forma de focalizar o combate à pobreza e a redução das desigualdades, propondo articulação e o gerenciamento intensivo de políticas e programas sociais com elevado poder de impacto nas populações residentes nos chamados “bolsões de pobreza”;
- O Programa Núcleo de Apoio à Família, estabelecido em 2001, para valorização da família nas ações de políticas públicas, enfatizando a valorização da execução de serviços intersetoriais de atenção à família;
- Programa Bolsa Alimentação, criado em 2001, para “promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante complementação de renda familiar para melhoria da alimentação”;
- Programa Rede Social Brasileira de Proteção Social, no final do governo FHC, abrangendo benefícios como o Bolsa Escola, as aposentadorias rurais e o seguro desemprego. Eram treze programas distintos que transferiam renda monetária a famílias e a indivíduos nas mais diversas situações;

Boschetti (2003, apud Mendosa 2012, p. 91) realizou uma análise crítica apontando um “[...] caráter insuficiente dessas ações, ou seja, para a baixa cobertura do número de indivíduos que, segundo os critérios de elegibilidade poderiam e deveriam ser alcançados por elas.”

Mendosa (2012, p. 91) também adverte que os programas eram extremamente focalizados e seletivos e que “[...] não cobriam todos os cidadãos que tinham o direito à Assistência Social [...]”; uma ênfase muito grande nas parcerias com a sociedade civil, com a conseqüente prática e convicção de que o Estado não possuía papel exclusivo e preponderante nas ações de Assistência Social.

Segundo Mendosa (2012), três outros autores, Pereira (1995), Yazbek (1995) e Faleiros (1995), seguiram a mesma linha de crítica ao governo Fernando Henrique Cardoso, por entenderem que ele não fortaleceu a Assistência Social.

Caberia então ao seu sucessor, Luís Inácio Lula da Silva, o desafio de quebrar o paradigma e construir uma rede de proteção social que correspondesse aos anseios da sociedade civil refletidos na LOAS.

3.2 A CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO PETISTA

Apesar de muito mais avançada do ponto de vista do cumprimento da LOAS e das propostas do governo de FHC, a política de Assistência Social (assim como o Programa Fome Zero) não politiza a questão das brutais desigualdades de classe da sociedade brasileira e tem uma visão preconceituosa da família pobre. [...] Entendo que a disputa pela direção das ações do governo Lula (pelo menos em algumas áreas) ainda está em questão. Cabe aos assistentes sociais, apoiados em seu projeto ético-político, colaborar para a construção de uma hegemonia dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade, lutar pela construção e realização de seus direitos, lutar contra o desmanche desses direitos e pela politização e publicização das políticas sociais. Isso porque entendo que a única medida da Política Social é o direito e seu parâmetro é o da justiça social. (YAZBEK, 2005, p. 03)

No governo petista, iniciado no ano de 2003 através da posse do então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, tem início o processo de mudanças de diretrizes para operacionalização da nova Política de Assistência Social idealizada pela LOAS, com o propósito de retirar a vestimenta neoliberal do governo antecessor. Àquelas diretrizes envolvem ações como a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, seguida pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em outubro do mesmo ano, que vinha a substituir a anterior, que era do ano de 1998.

O MDS foi criado após a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), o Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, todos implementados no governo anterior. O novo Ministério criado teria a competência e o desafio de aparar arestas decorrentes de históricas injustiças sociais. Segundo site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013), este órgão nasceu com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza.

Ressalta ainda o MDS (2013) que para isso, o órgão implementa inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social, realiza a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aprova os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Comércio (Sesc) e do Serviço do Transporte (Sest).

Ao publicar a Medida Provisória 163 em 23 de janeiro de 2004 (convertida posteriormente na Lei 10.869 de 2004), o presidente Lula, alterou o artigo 25, II, da Lei 10.683/2003, que dispunha sobre o Ministério da Assistência Social. A alteração provocada pela Medida Provisória extinguiu o antigo Ministério, criando o novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A alteração também reestruturou as competências e limites do Poder Executivo em relação à política de Assistência Social. O antigo Ministério de Assistência Social delimitava os assuntos que poderiam ser tratados pelo Executivo, limitando-o à Política Nacional de Assistência Social, no conceito daquele governo. Já o MDS, manteve este assunto sob a égide do Poder Executivo, mas também determinou a separação desta política em relação a outras novas políticas citadas no texto legal atual: a Política Nacional de Desenvolvimento Social, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política Nacional de Renda de Cidadania.

Mas a principal mudança entre o novo e o antigo Ministério foi a inclusão de previsão legal de articulação deste com governos estaduais e municipais e a sociedade civil para estabelecer as diretrizes que norteariam a PNAS e depois políticas nacionais criadas. O antigo Ministério da Assistência Social só previa, em sua lei de criação, que ele próprio articularia ações ligadas aos programas sociais do governo federal, sem definir para que finalidade ou com quem seria a articulação.

Como produto final desta mudança de Ministérios, podemos afirmar a possibilidade de luta pela efetivação desta previsão legal, caso ela não se efetive. Esta importante mudança não é citada na *Exposição de Motivos* da Medida Provisória 163, publicada pelo chefe da Casa Civil do Governo Lula. Esta se limitou a informar que as mudanças no Ministério de Assistência Social foram para “evitar superposição de estruturas e permitir-se a simplificação do processo *decisório*, além de informar a manutenção de programas sociais do governo anterior, tais como Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família, Programa Comunidade Solidária, além dos programas sociais nas áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e

nutricional, Assistência Social, transferência de renda e renda de cidadania, todos mudando a forma de gestão para uma gestão única pelo MDS.

Após a criação do novo Ministério e redefinindo objetivos e competências do Poder Executivo, destaca-se a aprovação, em 15 de outubro de 2004, da nova Política Nacional de Assistência Social, que foi aprovada através da Resolução 145, do CNAS.

A PNAS 2004 resultou de amplo processo de debates descentralizados em regiões do país. Seu eixo central é a proteção social não contributiva como alargamento do alcance da política brasileira de proteção social como direito de cidadania, e não direito do trabalho próprio do seguro social ou da proteção social contributiva. (SPOSATI, 2011, p. 9)

O CNAS, órgão criado desde 1993 com a publicação da LOAS, deu um passo crucial na formação da política de Assistência Social que temos nos dias atuais no Brasil. Este órgão de formação paritária e participação da sociedade civil sempre foi responsável por mudanças profundas no *modus operandis* da política de Assistência Social. Recentemente, no ano de 2011, através da Lei 12.435, alcançou a garantia legal de sua manutenção operacional e financeira, de responsabilidade do MDS.

Este Conselho, no ano de 2004, efetiva sua força na construção do novo modelo de Assistência Social, a PNAS/2004, hierarquizando as proteções sociais em *proteção básica e especial* e organizando a proteção especial em graus de complexidade. Os responsáveis pela operacionalização dos serviços de socioatendimento da nova Política passam a ser os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

O CRAS já existia antes da PNAS/2004, porém foram multiplicados e aperfeiçoados após 2003, segundo publicação do MDS:

Até o ano de 2002, a existência de equipamentos estatais especializados na prestação de serviços socioassistenciais estava restrita a alguns poucos municípios brasileiros, pioneiros na descentralização ou regionalização desses serviços. No ano seguinte, os CRAS, já com essa nomenclatura, passaram a ser incentivados nacionalmente, no âmbito do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PAIF. (BRASIL, 2009, p. 07)

A partir de 2004, também outra importante conquista viabilizou a operação das diretrizes das LOAS: a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este sistema já estava previsto desde 1993, no texto legal da LOAS, porém veio a ser debatido na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003 e

sua efetivação se deu em 2005, através da Resolução do CNAS nº 130, que aprovou a Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS, construindo as base de operação do Sistema.

Recentemente, em 13 de dezembro de 2012 foi publicada a Resolução CNAS nº 33, revogando a NOB SUAS 2005 e definindo as novas regras para operacionalizar o SUAS.

Segundo Sposati (2011, p. 07) “Rastrear os oito últimos anos, de dezembro de 2003 a dezembro de 2011, na trajetória da Assistência Social brasileira mostra um ritmo quase cibernético próprio do terceiro milênio”.

3.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUALIDADE – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

São instrumentos legais que viabilizam e orientam a operação da política de Assistência Social no Brasil atualmente, a Resolução CNAS 145/2004 (trata da Política Nacional de Assistência Social em vigor), a Resolução CNAS 130/2005 (trata da Norma Operacional Básica SUAS, parcialmente em vigor em 2013), a Resolução CNAS 269/2006 (trata dos recursos humanos do SUAS), a Resolução CNAS 109/2009 (trata da tipificação dos serviços socioassistenciais), a Resolução CNAS 27/2011 e a Resolução CNAS 33/2012 (trata da Norma Operacional Básica SUAS em vigor parcialmente a partir do ano de 2013, revogando parcialmente a norma anterior de 2005).

Sendo a Assistência Social uma política pública complexa, dependente de ações intersetoriais com outras políticas públicas e com metas audaciosas, é preciso compreender como se desenhou historicamente, incluindo mudanças no cenário político e econômico, a atual configuração, as contribuições de cada dispositivo legal, os avanços e desafios que ainda estão para serem superados. Esta lógica, adotando uma análise histórico-legal facilitará a compreensão dos caminhos seguidos pelas ações assistenciais até a configuração como Política Nacional de Assistência Social.

3.3.1 A Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004

A partir da estruturação da PNAS em 2004 e da instauração do SUAS em 2005, a Assistência Social ganhou os contornos necessários para instauração da proteção social prevista na LOAS, pelo menos no campo teórico, pois na prática, muitos entraves, resistências e obstáculos retardam a promoção do desenvolvimento social integral, como idealizado pela lei orgânica e pelos movimentos que lutaram em prol do texto constitucional de 1988.

Proteção social em significado de defesa da vida e impedimento de sua precarização [...] essa nova concepção de proteção social, alargada pelo direito de cidadania [...] no Brasil, tornou-se uma perspectiva e motivo de luta contínua. (SPOSATI, 2012, p. 23)

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução de autoria do Conselho Nacional de Assistência Social, Nº 145/2004, traz em seu texto completo as características que devem ser respeitadas por qualquer iniciativa pública ou privada no contexto da execução da Assistência Social no Brasil, como política pública e direito do cidadão. Dentre as características, destacam-se:

- Ser política de seguridade social não contributiva;
- Realizada por iniciativa pública e da sociedade;
- Tem o dever de garantir as necessidades básicas;
- O acesso deve ser universal e a responsabilidade estatal;
- É política de proteção social e como tal deve estar interligada a outras;
- Deve garantir segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiar;
- O benefício pecuniário tem a missão de garantir a sobrevivência dos incapacitados para o trabalho;
- A conquista da autonomia é orientação da segurança de acolhida;
- As ações para garantia de convívio familiar devem considerar as culturas diferentes, diferenças de gerações e de território;

- Ao Estado cabe a responsabilidade pela universalização da cobertura e a garantia de direitos e acessos para serviços, programas e projetos de sua responsabilidade;
- Os princípios que regem a PNAS são os mesmos estabelecidos pela LOAS;
- Segue as mesmas diretrizes estabelecidas pela LOAS, acrescenta a diretriz de centralidade da família para conceber e implantar benefícios, serviços, programas e projetos;
- Classifica a proteção social em básica e especial;
- Previsão de acesso equitativo à rede socioassistencial em zona urbana e rural;
- Ações focadas na garantia do convívio familiar e comunitário;
- Define como público usuário os que estão em situação de vulnerabilidade e risco;
- Programas e projetos devem ser executados pelas três instâncias de governo.

A intenção das novas regras a partir da PNAS era que a proteção social resultasse num quadro de desenvolvimento social amplo. “Em 2004 há, porém uma alteração significativa. A gestão da Assistência Social passa a compor o cenário das novas políticas sociais em um ambiente entendido como desenvolvimento social.” (SPOSATI, 2011, p. 8)

Em outra passagem, Sposati (2002, p. 84), ainda analisando os objetivos antes da PNAS/2004, já ressaltava que a autonomia, a cidadania e a democracia deveriam ser partes inerentes à atenção social, para que estivesse configurada uma política pública voltada ao desenvolvimento social.

A proteção social básica como prevista na PNAS/2004 tem objetivos específicos a serem alcançados: prevenir riscos utilizando potencialidades e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Deve ser voltada ao público em situação de pobreza ou privação e com vínculos afetivos fragilizados.

Em relação à definição do público, desde sua publicação até os dias atuais a PNAS vem sofrendo críticas, pois a condução de ações voltadas aos necessitados e não às necessidades do cidadão em geral, conferem à política um viés segmentador, discriminador, paradoxo à universalização. Nesta linha, segue Sposati (2012, p. 29)

[...] Assistência Social não é incorporada como uma política direcionada a necessidades sociais, mas sim a “necessitados sociais”. Esse estatuto tradicional que lhe é atribuído funda-se na “não cidadania”. É preciso, nesse entendimento, retirar os que a utilizam da condição genérica de cidadãos, ou de seu pertencimento às classes populares, e reconhecê-los como incapazes de manter relações de consumo pela ausência/redução do seu poder aquisitivo.

O texto original da LOAS quando se referiu ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o atribuiu às pessoas com deficiência e ao idoso com setenta anos ou mais. A faixa etária do idoso com direito ao benefício foi alterada em 2003, pela lei 10.741 para 65 anos e nova alteração provocada pela lei 12.435/2011, trouxe a necessidade da comprovação da impossibilidade de sua manutenção, como requisito para receber o benefício de um salário mínimo mensal.

O oferecimento de benefícios, serviços, programas e projetos, na política de Assistência Social articulados com outras políticas públicas locais, deveriam ser direcionados de forma que as famílias e indivíduos usuários alcançassem um protagonismo que os retirasse da condição de vulnerabilidade inicial, esta é uma das metas estabelecidas pela PNAS/2004.

Na visão de Sposati (2012, p. 34) “O desafio é o financiamento dos serviços de saúde e Assistência Social, áreas que exigem política qualificada de recursos humanos e a ampliação de sua rede de unidades, a incorporação de tecnologias, de equipamentos e, sobretudo do saber científico, construindo a *inteligência de Estado*. [...] Mas é justamente essa forma de proteção que encontra mais dificuldade para se consolidar, ainda que fortemente reclamada pela população”.

Para executar os serviços de proteção básica, organizar e coordenar as redes de serviços socioassistenciais, foram designados na PNAS/2004 os Centros de Referência de Assistência Social, uma unidade pública estatal que deve ter estrutura para atender até 1.000 (mil) famílias/ano, com estrutura e funcionamento regulados tanto pela Resolução de autoria do Conselho Nacional de Assistência Social, Nº 269/2006, quanto pela Resolução 109/2009, daquele mesmo órgão.

São serviços de proteção social básica que devem ser ofertados pelos CRAS:

- Programa de Atenção Integral às Famílias;
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Centros de Convivência para Idosos;
- 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;
- 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;
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

Além de oferecer atendimento destes serviços aos usuários, o CRAS tem outras importantes competências: prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência; articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania; manter ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios; realizar o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica; promover o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais.

Dada a dimensão das competências do CRAS e as conseqüências e efeitos de sua atuação eficaz ou não, pode-se notar a grande importância de seu bom funcionamento e a relação direta que esta unidade pública possui com aumento ou redução de muitos dos problemas sociais que estão ligados aos aspectos comportamentais individuais e relações familiares e comunitárias.

Investir na estrutura do CRAS e na capacitação e suficiência de seus recursos humanos deve ser prioridade absoluta em qualquer política de governo.

Porém destaca Sposati (2012, p. 34)

[...] esses serviços devem inaugurar e universalizar, em todos os municípios, a ação pública de proteção social básica da PNAS. Muitos municípios têm rechaçado essa perspectiva e colocado entidades sociais para gerir o CRAS. Até porque a Lei de Responsabilidade Fiscal não lhes permite ampliar o quadro de servidores.

A proteção especial, segundo texto da PNAS (2004, p. 31), “Deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento”.

Diferente da antiga cultura brasileira, dos antigos orfanatos, educandários e asilos, que privava o público alvo do convívio familiar e muitas vezes até mesmo do convívio social, a intenção da proteção social é poder contribuir para um novo plano de vida, recuperando vínculos rompidos quando possível, com acompanhamento individual e monitorado, garantindo direitos e neste contexto buscando uma relação de parceria com o Poder Judiciário.

Como a complexidade destas situações sempre será o elemento a analisar para definir a estratégia de ação mais adequada e os processos necessários para o restabelecimento dos vínculos rompidos, a proteção especial foi dividida em média e alta complexidade e a unidade pública responsável é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). A saber, segundo classificação da Política Nacional de Assistência Social, que é uma Política de autoria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Média complexidade: os direitos foram violados, mas os vínculos *familiares e comunitários* não foram ainda rompidos:

- Serviço de orientação e apoio sócio-familiar;
- Plantão Social;
- Abordagem de Rua;
- Cuidado no Domicílio;

- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).

Alta complexidade – usuários sem referência e necessitando serem retirados do convívio familiar ou comunitário:

- Atendimento Integral Institucional;
- Casa Lar;
- República;
- Casa de Passagem;
- Albergue;
- Família Substituta;
- Família Acolhedora;
- Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada);
- Trabalho protegido.

A PNAS/2004, além de tratar da estrutura e funcionamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que viabilizam a Assistência Social, também trouxe em seu texto as definições do SUAS, quanto ao conceito e base de organização.

O SUAS, sistema descentralizado e participativo já previsto na LOAS, através da PNAS/2004 esclareceu alguns pontos em relação a aspectos práticos para nortear seu funcionamento e a operação da Assistência Social, tais como:

- gestão compartilhada;
- co-financiamento pelas três esferas de governo;
- matricialidade Sócio-Familiar;
- descentralização político-administrativa e Territorialização;
- novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;

- financiamento;
- controle Social;
- o desafio da participação popular/cidadão usuário;
- a Política de Recursos Humanos;
- a Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Foram também, através da PNAS/2004, criadas as referências que organizam os serviços socioassistenciais, diferenciando vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. Para a vigilância social fica a missão de diagnóstico e controle por criação de indicadores sociais para mensurar riscos sociais e violação de direitos nos territórios. A proteção social foi subdividida, nesta perspectiva de criação de referências, em segurança de sobrevivência, de convívio e de acolhida. Já proteção à defesa social e institucional refere-se à garantia de conhecimento e defesa dos direitos socioassistenciais.

Constata-se que a Política Nacional de Assistência Social, de 2004, ousou em criar mecanismos necessários desde 1993 já na época da publicação da LOAS e foi responsável por estabelecer um novo parâmetro para a Assistência Social no Brasil, quebrando paradigmas de raízes beneficentes e assistêmicas e propondo uma gestão compartilhada e de responsabilidades mútuas entre entes das diferentes esferas de governo e das demais políticas públicas.

A PNAS também instituiu a organização hierárquica da política nos territórios e garantiu uma porta de entrada única ao usuário. Por fim reconheceu a necessidade de identificar em cada município, a existência de uma rede de serviços socioassistenciais que deveria ser integrada aos serviços públicos, em especial àqueles responsáveis pelo primeiro acolhimento do usuário dentro da política. Neste sentido a instituição de redes de oferta de serviços integradas ao serviço de referência de Assistência Social organiza-se como o pilar central da nova política. (JACCOUD, 2012, p. 74)

3.3.2 Norma Operacional Básica SUAS 2005/2012 – determinações, mudanças em transição para os próximos anos e comparativo

A NOB/SUAS aprovada pela Resolução CNAS 130/2005 determinou os eixos estruturantes para implantação e consolidação do SUAS no Brasil, é, como definido no próprio texto da resolução, um regime geral próprio para gestão da Assistência Social brasileira. Na concepção de regime foram consideradas algumas necessidades primordiais para a concretização dos princípios e diretrizes da LOAS, tais como: a necessidade de integração entre os três entes federativos, as peculiaridades e requisitos de participação da sociedade civil através das Organizações Não Governamentais não lucrativas, a necessidade de integração e articulação com outras políticas públicas, os resultados a serem alcançados e a característica não contributiva da Assistência Social.

A ideia era conferir à Assistência Social o que pretendia a Constituição Federal de 1988, pois o texto da NOB (2005, p. 11) já previa a nova perspectiva: “o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial”. A NOB/SUAS 2005 é a que se encontra parcialmente em vigor até o presente ano de 2013, substituindo as normas antes vigentes: a NOB/97 (Resolução CNAS 204/1997) e NOB/98 (Resolução CNAS 207/98), que tiveram suas fragilidades e avanços ressaltados no próprio texto da nova Norma de 2005.

Na NOB/97 já foram definidas algumas regras que eram necessárias à concretização da LOAS: conceituação do sistema descentralizado e participativo; ampliação do âmbito das competências dos níveis de governo; criação da comissão consultiva Tripartite; propostos os níveis de gestão estadual e municipal com sua forma de financiamento e competências, criação de requisitos de existência de Conselhos, Plano e Fundo de Assistência Social para recebimento dos recursos.

As críticas em relação àquela norma ficam centradas no aspecto da falta de delimitação das competências dos níveis de gestão, falta de previsão na norma dos procedimentos para o financiamento e a falta de clareza da responsabilidade de cada ente federativo na provisão da proteção social na Assistência Social.

Os avanços com a NOB/98 foram: ampliação das atribuições dos Conselhos de Assistência Social; criação da Comissão Intergestores Tripartite e da Comissão Intergestores Bipartite que são espaços de negociação e pactuação de caráter deliberativo para a gestão da política de Assistência Social.

Em resumo, as NOBs de 1997 a 2005, possibilitaram a efetiva descentralização político-administrativa da gestão do SUAS e a co-responsabilidade das esferas de governo em função das metas sociais a serem alcançadas, com a participação da sociedade civil na construção da política de Assistência Social, características consideradas a grande conquista desta política de Estado.

Inegavelmente, uma das maiores inovações introduzidas na Constituição de 88 e materializada pela LOAS foi a recomposição do campo assistencial com base nos princípios de descentralização e participação da sociedade na elaboração e no controle da política de assistência social. (BOSCHETTI, [2007?], p. 143)

O conteúdo atual da NOB/SUAS 2005, do Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome, estabelece:

a) caráter do SUAS; b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento; f) regras de transição.

A logística operacional instituída pela NOB SUAS, de 2005, tem a missão de realizar a Assistência Social com eficácia e para tal seu texto define a “primazia à atenção às famílias e seus membros, [...] com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros”.

Para alcance da proteção social como pretendida, a NOB/SUAS esclarece o estabelecimento de uma rede socioassistencial composta de ações que devem ser iniciativas tanto da rede pública quanto da sociedade. Nesta rede, segundo a Norma Operacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, existirão:

- Serviços - Atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.
- Programas - Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos

para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

- Projetos - Definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.
- Benefícios: a) Benefício de Prestação Continuada: previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário. b) Benefícios Eventuais: são previstos no artigo 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública. c) Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

A NOB SUAS também estabelece os tipos e níveis de gestão do SUAS. Nos municípios a gestão pode ser inicial, básica ou plena. A gestão inicial ficará por conta dos municípios que não se habilitarem à gestão básica ou plena.

A NOB-SUAS, a terceira NOB exarada pós-LOAS, para orientação da Política de Assistência Social, é basilar na constituição da unidade nacional da política, caracterizando cada ente gestor em um nível de habilitação. O nível de habilitação (inicial, básico e pleno) passou a ser orientador das transferências de recursos federais para os municípios. (SPOSATI, 2010, p. 12)

Para receber recursos federais, os municípios da gestão inicial devem ter constituído seu Conselho Municipal de Assistência Social, ter seu Plano Municipal de Assistência Social e seu Fundo Municipal de Assistência Social, inclusive alocando recursos do próprio município na expectativa de co-responsabilidade pelo financiamento da Assistência Social. Atendidos os requisitos, o município da gestão inicial receberá recursos federais e deverá focar o uso dos recursos do Fundo de Assistência Social para uso na proteção social básica.

São responsabilidades atribuídas, segundo NOB SUAS, aos municípios de Gestão Inicial:

- Municpiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação; b) inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04); c) preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas.

A Gestão Básica ficará para os municípios que se credenciarem neste nível de gestão e deverão cumprir todos os requisitos previstos para Gestão Inicial e ainda oferecer benefícios, serviços, programas e projetos de Assistência Social. Para tal, devem se comprometer a implantar e estruturar os CRAS de acordo com a classificação do município, nas seguintes condições, segundo NOB SUAS:

Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;

Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;

Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

Um município, para se credenciar à Gestão Básica, também precisará ter as condições de manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social. Deverão também apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC e garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda, além de realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social.

No caso da Gestão Básica, o Conselho Municipal de Assistência Social e o de Direitos da Criança e Adolescente devem estar em pleno funcionamento e o município deve ter, como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior.

São, ainda segundo NOB SUAS, responsabilidades dos municípios credenciados na Gestão Básica:

- a) alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- b) inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04);
- c) participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários;
- d) participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigirem e justificarem, visando assegurar aos seus cidadãos o acesso aos serviços de média e/ou alta complexidade;
- e) instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS/2004;

f) identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;

g) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas;

h) elaborar Relatório de Gestão.

A Gestão Plena fica para aquele município que se credenciar para assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial e as provisões de benefícios eventuais e neste caso, ele tem a gestão total das ações de Assistência Social.

Tais ações podem ser financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse Fundo a Fundo, ou através de repasses de benefícios diretamente aos usuários ou ainda através de isenções fiscais concedidas às entidades sem fins lucrativos detentoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Para o município se credenciar para Gestão Plena, além de cumprir todos os requisitos previstos para Gestão Básica, ainda deverá: estruturar a Secretaria Executiva nos Conselhos Municipais de Assistência Social, com profissional de nível superior; identificar estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização e considerá-las nos seus diagnósticos de áreas de vulnerabilidade e risco; cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos; instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal; declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser co-financiada pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS; ter gestor do fundo que seja nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênere; elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da Assistência Social.

São responsabilidades dos Municípios credenciados para Gestão Plena, segundo NOB SUAS:

- a) identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- b) ampliar o atendimento atual dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual à crianças e adolescentes, para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade;
- c) alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- d) Inserir, no Cadastro Único, as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04);
- e) participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários;
- f) executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social;
- g) instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da Assistência Social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;
- h) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas;
- i) implantar, em consonância com a União e Estados, programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de Assistência Social;
- j) prestar os serviços de proteção social especial. No caso de municípios de pequeno porte I e pequeno porte II e municípios de médio porte, os serviços poderão

ser ofertados de forma regionalizada com co-financiamento dos mesmos; k) estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns, previamente estabelecidos, para serviços de proteção social básica e especial.

O texto da NOB/SUAS prevê que: “Nos municípios não habilitados nas condições de gestão inicial, básica e plena, a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social são de responsabilidade do Gestor Estadual.”

Na mesma perspectiva e lógica estabelecida para gestão municipal do SUAS, a NOB estabeleceu requisitos e responsabilidade para os Estados e para a União na gestão do SUAS, inclusive, no caso dos Estados Federativos e Municípios, estabelecendo os documentos que deverão ser entregues para comprovação de tais requisitos.

A Norma Operacional Básica dita os critérios para os municípios se habilitarem ao processo de gestão, seja ela inicial, básica ou plena, indicando as etapas que devem ser seguidas, os requisitos e respectivos documentos comprobatórios, bem como estabelece os procedimentos e condições para desabilitação, que pode ocorrer espontaneamente pelo município ou de ofício, caso não cumpra as responsabilidades previamente pactuadas.

Para gestão da política pública de Assistência Social, foram também criados os instrumentos que nortearão e viabilizarão as práticas, seu custeio e posterior avaliação. Nesta expectativa a NOB/SUAS orienta quanto a tais instrumentos: o Plano de Assistência Social; o orçamento; o monitoramento; a avaliação e gestão de informação e o relatório anual de gestão.

O início do processo de realização da proteção social através da política de Assistência Social se dá com o Plano Municipal de Assistência Social, que consolida os pilares da PNAS e do SUAS com determinação de um roteiro prático a ser adotado pelo município para exercício da proteção social, Plano este que deve ser elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Para proporcionar concretude ao Plano Municipal de Assistência Social, o orçamento será fundamental. Nele estarão projetadas as receitas necessárias e os limites de gastos em projetos e ações aprovados pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). O orçamento, em sua elaboração, deve considerar tanto a LOAS quanto a Lei 4.320/64.

No orçamento estarão contidos o Plano Plurianual, com ações governamentais de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com prioridades e metas, receitas e despesas de cada ano; e a Lei Orçamentária Anual, que identifica benefícios tributários, financeiros e creditícios nas receitas e despesas para o ano respectivo.

A gestão de informação é o instrumento que, segundo texto da NOB, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é “[...] opera a gestão dos dados e dos fluxos de informação do SUAS [...] suporte para gestão, monitoramento e avaliação de programa, serviços, projetos e benefícios de Assistência Social”.

Fechando o ciclo proposto pela orientação NOB/SUAS, vêm os relatórios de gestão – nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais – que avaliam a eficiência do que foi planejado para o ano, configurando-se em uma importante fonte de informação para o gestor público e para toda a sociedade. Os planos precisam ser submetidos aos Conselhos de Assistência Social.

A NOB/SUAS ratifica a necessidade de ações nas esferas de articulação, pactuação e deliberação como forma de operacionalizar a intenção democrática e descentralizada prevista desde a Constituição Federal de 1988, regulamentada depois pela LOAS. Para tal, intensifica as orientações, na linha da *construção de espaços democráticos e abertos*, para participação popular na construção e avaliação da política pública, tais como conselhos, fóruns, associações e outros.

As Comissões Intergestores, Bipartite e Tripartite, são as que conduzem o processo de pactuação na política de Assistência Social, sendo a primeira em âmbito federal e a segunda em âmbito estadual. Seu grande objetivo é garantir a descentralização do SUAS e o comando único em cada esfera de governo.

Por fim, para caracterizar a deliberação na política de assistência social, a NOB/SUAS ressalta a importância e papel dos Conselhos de Assistência Social, tanto o Nacional, quanto o Estadual e Municipais. O caráter paritário destes

conselhos é um principal instrumento de empoderamento e responsabilização da população no processo de condução da política de assistência social. A Norma estabelece procedimentos práticos a serem adotados por cada conselho e que viabilizarão a participação efetiva dos mesmos, atendendo os parâmetros das competências estabelecidas na LOAS.

Bochetti enaltece o poder dos conselhos:

O engajamento dos conselhos no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial pode e deve ir além de uma participação meramente formal, já que a LOAS atribui mais poder de decisão a estes órgãos colegiados (os Conselhos), do que ao poder executivo em si mesmo. (BOSCHETTI, [2007?], p. 146)

O financiamento da Assistência Social é um dos pontos-chaves tratados na NOB/SUAS, nele são estabelecidas a forma de gestão financeira desta política pública, as condições para transferência dos recursos federais, os mecanismos de transferência e os critérios de partilha dos recursos.

Os Fundos de Assistência Social são unidades administrativas, que não possuem personalidade jurídica, que devem ser criadas em cada esfera de governo (Federal, Estadual e Municipal), que irão concentrar os recursos financeiros destinados à viabilização da política pública de assistência social. Tais fundos não têm autonomia administrativa ou financeira e por isto são geridos pelo órgão público responsável pela condução da política de assistência social no âmbito nacional, estadual e municipal, de maneira descentralizada.

O órgão público que coordena a política de Assistência Social em cada esfera de governo é quem gere o Fundo, mas será o respectivo Conselho de Assistência Social que orienta, controla e fiscaliza a gestão do Fundo, pois é este órgão paritário que disciplinará, através de resolução, a proposta orçamentária que definirá a destinação dos recursos, a partilha, o plano de aplicação e execução orçamentária e financeira. Além disto, os critérios de partilha de todo recurso que entra no fundo são aprovados pelos conselhos.

No caso de recurso do Fundo Nacional de Assistência Social e de recursos dos Fundos Estaduais de Assistência Social, a forma de partilha precisa ser previamente pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite e pela Comissão Intergestores Bipartite, respectivamente, antes de irem para aprovação dos CMAS.

A LOAS determinou que os recursos para condução da política de Assistência Social devem ir para o Fundo Nacional para aplicação em benefícios, serviços, programas e projetos, mas que cada estado e município também devem constituir seu próprio Fundo de Assistência Social e alimentá-lo com recursos próprios, que seriam complementados com os recursos transferidos pela União na forma de co-financiamento, respeitando sempre as diretrizes do SUAS.

Tais diretrizes ordenam, dentre outras condicionantes, o foco na família, seus indivíduos e membros; a base no território, a ser definido pelas funções que desempenham; e o número de pessoas e nível de complexidade a ser atendido. Além de considerar as diretrizes do SUAS, a forma de financiamento da política de Assistência Social no Brasil, segundo NOB/SUAS, deve considerar a existência de competências claras para três esferas de governo e a participação e mobilização da sociedade civil no controle social e no atendimento dos serviços socioassistenciais.

Em relação às competências de cada esfera de governo, além das determinações da LOAS, a NOB/SUAS ressalta a prioridade do investimento dos recursos do Fundo Nacional: pagamento do BPC; realização de ações emergenciais; apoio técnico e financeiros aos serviços e programas socioassistenciais; capacitação de recursos humanos; desenvolvimento de estudos e pesquisas; suporte para projetos de enfrentamento à pobreza.

Dentre os vários requisitos pactuados a partir das determinações da LOAS e da PNAS, ratifica-se que, para receber recursos federais os municípios precisam: escolher e informar o nível de gestão de assistência social que estão preparados para atender (inicial, básica ou plena); ter constituído o Fundo Municipal, o CMAS e elaborado seu Plano Municipal; comprovar recursos próprios aprovados pelos CMAS para o Fundo Municipal; obedecer aos critérios de partilha estabelecidos na NOB/SUAS; comprovar aprovação pelo Conselho do Relatório Anual de Gestão (municípios) e alimentar o SUAS-Web. No caso dos Estados, os critérios são semelhantes, com a exceção da informação sobre o nível de gestão, que lhe é dispensado, e do relatório, que no caso estadual será o Relatório de execução do Plano de Assistência Social.

A NOB/SUAS criou novos mecanismos das transferências fundo-a-fundo do Fundo Nacional para o Estadual e Municipal e do Fundo Estadual para o Municipal, para

tornar os repasses automáticos e regulares. A intenção é manter a regularidade e continuidade do co-financiamento de serviços de proteção básica e especial gratuitos, sejam eles prestados pela rede privada ou entidades e organizações públicas. Por sua vez, os projetos e programas não continuados são financiados por convênios, com regras específicas.

A Norma também esclarece que os planos de ação dos municípios ou estados precisam ser validados pelo SUAS-WEB para que recebam os recursos financeiros, bom como os conselhos municipais precisam aprovar as contas do exercício anterior.

Uma ferramenta que é de grande valor para controle social e proteção do interesse público é o relatório anual de gestão, a ser apresentado pelos conselhos cujo modelo foi pactuado pela CIB ou CIT e que contém Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, evidenciando a capacidade de gestão e alcance dos resultados, além de documentos que comprovem a gestão do SUAS.

Mais uma vez, na expectativa de ação transparente e democrática, foi atribuída aos conselhos municipais uma grande responsabilidade, pois estes órgãos analisam a prestação de contas e emitem os pareceres que seguirão para o gestor governamental da política, junto com o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira.

Os recursos recebidos pelos estados e municípios oriundos do Fundo Nacional e concentrados nos Fundos de Assistência Social, onde também estarão os recursos próprios, devem ser partilhados baseados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais para definir demandas e prioridades, considerando um conjunto de indicadores socioeconômicos e geográficos.

A NOB/SUAS teve a preocupação de definir o conceito de população vulnerável a ser utilizado para fins de criação de indicadores para análise de partilha dos recursos para Assistência Social. Para o nível de proteção social básica, serão considerados para fins de partilha: porte populacional dos municípios; taxa de vulnerabilidade social por estado; cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura e a combinação dos indicadores revelarão quais os municípios prioritários

e o mínimo a receber por porte do município, bem como o valor mínimo que cada município irá receber.

Em relação à proteção social de média e alta complexidade, os critérios de cofinanciamento serão: Erradicação do Trabalho Infantil e Enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

A NOB/SUAS 2005 deixou claros e transparentes os caminhos a serem trilhados pelos gestores da política de assistência social em cada âmbito, facilitando a condução da gestão pública e do controle social, contudo, sem preencher lacunas que deram margens de críticas e novas proposições no anseio de alcançar a integralidade da proteção social.

Como o conjunto das políticas sociais implementadas nas últimas décadas, muito pouco tem contribuído para amenizar as condições de pobreza da população brasileira. Ao contrário, as carências se acumulam e se sobrepõem numa espiral crescente, desafiando possíveis soluções. (YAZBEK, 2009, p. 175)

Em 12 de dezembro 2012 o CNAS editou a nova NOB/SUAS, através da Resolução 33/2012, com proposta de renovação e ajuste das regras que operacionalizam o SUAS. As principais mudanças, na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios, são relativas às competências de cada esfera de governo na condução da Política Nacional de Assistência Social e quanto a gestão e forma de financiamento da política pública, ou seja, ações, programas, projetos e benefícios previstos.

A adesão dos municípios ao nível de gestão inicial, básico ou pleno, a partir da definição dos critérios e requisitos já relatados, foi substituída por uma classificação a partir de análise do ID SUAS – Índice de Desenvolvimento SUAS, que serão apurados no CENSO SUAS.

Um avanço considerável e louvável acontece também em relação à vigilância social, pois como estratégia de identificação de fragilidades e violação de direitos, o texto da antiga NOB SUAS/2005 deixava a desejar pela falta de objetividade ao descrever como seriam concretizadas tais ações de vigilância e agora a nova NOB estabelece a obrigatoriedade de recursos para incentivar e operacionalizar sua gestão e estruturação, assim como estabelece responsabilidades. A mesma diretriz foi

imposta para a rede de informação socioassistencial, Rede SUAS, que também era abordada de forma abstrata no texto antigo.

No aspecto de gestão do trabalho, enquanto as regras ficavam apenas por conta da NOB-SUAS/RH editada em 2006, a nova NOB traz definição de equipe responsável pela gestão do trabalho e trabalhador e determinação de previsão orçamentária para valorização de ambos.

Foi criada a ouvidoria do SUAS e destacadas atribuições e competências que são comuns às três esferas de governo, que complementarão as antigas competências específicas e prerrogativas de cada ente, que se mantiveram no novo texto legal. Também foi esclarecida a forma que os Estados devem oferecer apoio aos municípios, outro ponto dúbio na NOB 2005.

Outras mudanças incluídas com a NOB SUAS 2012, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram:

- Criação do pacto de aprimoramento do SUAS, a ser firmado entre União, Estados e Municípios;
- Criou o Plano de Providências, a ser elaborado por cada esfera de governo, para superar dificuldades na gestão e execução da PNAS;
- Criou o Plano de Apoio, planejamento de assessoramento técnico e financeiro a partir do cenário desenhado pelo Plano de Providências e deve ser elaborado por Estados e Municípios;
- O co-financiamento federal dos serviços, programas e projetos poderá ser realizado por meio de Blocos de Financiamento, que correspondem ao conjunto de recursos destinados às ações socioassistenciais, devidamente tipificados e agrupados.

Ainda sobre as mudanças a partir da NOB SUAS/2012, a Confederação Nacional dos Municípios destaca:

- O co-financiamento dos serviços socioassistenciais de Proteção Básica se dará por meio do Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica. Foram

mantidos os Pisos Básicos Fixo e Variável. Não fez previsão expressa ao de transição;

- O co-financiamento dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial se dará por meio do Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial. Foram mantidos os Pisos de Média e Alta Complexidade, porém incluiu o Piso Variável de Média Complexidade e dividiu o Piso de Alta Complexidade em Fixo e Variável;
- Na esfera municipal, o apoio à gestão descentralizada do SUAS se dará por meio do Bloco de Financiamento da Gestão do SUAS e do Cadastro Único;
- Prevê expressamente provimento da CIB e CIT pelos órgãos gestores federais e estaduais, que deverão proporcionar infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros para viabilizar seu efetivo funcionamento;
- A disposição dos membros da CIT deverá contemplar a participação das 5 regiões do país;
- Aumentou a quantidade de membros da CIB para 12 representantes, sendo 6 dos Estados e 6 dos Municípios, de acordo com o porte;
- Reforça que os órgãos gestores da assistência social no âmbito de cada ente devem prover os respectivos conselhos, de infraestrutura e recursos materiais, humanos e financeiros para viabilizar seu efetivo funcionamento, podendo destinar percentual dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGDSUAS e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família;
- A convocação das Conferências de Assistência Social pelos conselhos se dará ordinariamente a cada 4 (quatro) anos, porém poderão ser convocadas Conferências extraordinárias a cada 02 (dois) anos.

Ao longo de 2013 os gestores públicos devem observar as regras de transição estabelecidas na NOB 2012, sendo que várias determinações da nova norma ficaram na dependência de atos normativos regulamentadores, tais como mudanças relativas ao co-financiamento dos serviços socioassistenciais e o Pacto de

Aprimoramento do SUAS e habilitação aos níveis de gestão SUAS, que permanecem por hora sendo realizados na forma da NOB 2005.

3.3.3 A rede privada de assistência social

A vinculação crítica entre os anseios consolidados no texto da Constituição Federal de 1988 e as expectativas geradas pelo sistema de proteção social regulado pela Política Pública de Assistência Social tem sido reiteradamente alvo de discussões e debates entre os estudiosos da assistência social, juristas e operadores do direito.

Diferentes interpretações a respeito de um texto legal e suas intenções explícitas ou implícitas são campo fértil para posições e embasamentos diversos. Discute-se inclusive o campo de abrangência do público alvo que deve alcançar a assistência social, ao ponto da Corte Maior de nosso país, o Supremo Tribunal Federal, ter que se pronunciar sobre determinadas questões.

Do exame sistemático da Constituição, verifica-se que a Seção relativa à Assistência Social não é exauriente do que se deve entender como Assistência Social, pois, além de não se referir a carentes em geral, mas apenas a família, crianças, adolescentes, velhos e portadores de deficiência sem sequer exigir de todos estes que sejam carentes, preceitua, em seu artigo 203, que ela se fará independentemente de contribuição à seguridade social, a indicar que será gratuita, o que só se compatibilizará com o disposto no parágrafo único do artigo 149 [...] se entender que, para a Constituição, o conceito de assistência social é mais amplo não só do doutrinário, mas do adotado pelo artigo 203 [...] (ALVES, 2000, apud MENCK, p. 17)

A discussão ideológica se acirra quando o tema é a forma de atuação da rede privada de assistência social, as entidades sem fins lucrativos, e os diferentes pontos de vista sobre justificativas e conseqüências de sua atuação para o alcance do cerne da proteção social plena.

Na visão de Menck (2010)

Essa exegese da legislação que dispõe sobre a assistência social contém graves equívocos: confunde a política pública de beneficência com a assistência social [...]. Cabe destacar que *a primeira se entende por conduta solidária do Governo, procurando atenuar os efeitos da miséria e marginalização humana e restringe-se aos pobres e indigentes. Já a assistência tem o papel de amparo não apenas imediato, mas a educação e a reabilitação do indivíduo com o escopo preventivo.* (MENCK, 2010, p. 19)

Certo é que, como visto no capítulo I (item 1.2.3.1) ao disciplinar legalmente a assistência social como uma política nacional, criou-se características que devem ser respeitadas por quaisquer ações públicas ou privadas de assistência social para que estas alcancem a ideologia estruturante do conceito de proteção social plena: direito à dignidade da vida humana e acesso aos instrumentos que garantam o exercício da cidadania: visão crítica e politizada da amplitude e poder de um sistema democrático.

A complexidade dos problemas e demandas sociais da população brasileira exigiu uma subdivisão na forma de identificação e na proposta de ação da Política de Assistência Social, separando os problemas básicos dos problemas complexos e ainda escalonando uma mediação entre média e alta complexidade.

Todas estas considerações dos textos legais devem ser apropriadas, apreendidas, refletidas e respeitadas na proposta de execução de qualquer política de assistência social, seja ela uma iniciativa pública ou iniciativa privada, pois o desejo legal é o alcance pleno da proteção social. “A proteção social significa avanço, é mais do amparo, ela é fortalecedora, em vários sentidos, inclusive o da autonomia, que vai para bem além da ampliação da renda.” (SPOSATI, 2011, p. 10)

A desconsideração de qualquer determinação prevista na legislação, para atuação da política de assistência social, pode ter como consequência a repetição do modelo inócuo e insipiente, filantrópico e assistencialista de tempos anteriores.

Ao estabelecer, a LOAS, a execução da PNAS através de um sistema participativo, com contribuição efetiva da sociedade civil, inclusive nas atividades de atendimento e na tarefa do exercício do controle social, pressupunha-se que todas as diretrizes, princípios e características legais reguladoras da política de assistência social, seriam seguidas inclusive pelas entidades da rede privada de assistência social, caso contrário, estas não estariam legitimadas para atuação junto aos usuários de assistência social.

A análise motivadora de posições contrárias ou favoráveis à atuação da rede privada de assistência social, ou seja, atuação das entidades e organizações sem fins lucrativos, considera, dentre outros, este aspecto: se estão ou não as entidades preparadas, conscientes e instrumentalizadas para atender a todas as

determinações legais e então participar do SUAS de maneira legítima e sem comprometimento do cerne da proteção social.

Paz (2012, p.112) traz uma dimensão do nível de profissionalização das entidades da rede privada para que consigam “estar comprometidas com o conceito democrático de fim público”:

[...] as entidades devem garantir os princípios de democracia: transparência e controle social; mecanismos internos de gestão; direção colegiada; conselho de gestão; publicização dos dados; sistema de avaliação; participação do público beneficiário das ações nas decisões e assembleias etc. (PAZ, 2012, p. 112)

As conquistas da assistência social no campo teórico são indiscutíveis, pois como já demonstrado partiu-se de uma visão de direito moral para construção do dever legal no campo assistencial. Todo o sistema legal para garantia do acesso não contributivo e a todos que necessitem da assistência social foi construído no decorrer das décadas a partir da publicação da LOAS.

A questão é que direito legal conquistado no campo teórico e não viabilizado na prática nada mais é do que o antigo “dever moral” vestido com nova roupagem. Concentrar-se nesta análise do grau de praticidade da teoria legal é senão emergente, crucial e vital para garantia do direito à dignidade humana. É o passo seguinte às conquistas da assistência social nas décadas 80 e 90 e missão contemporânea da sociedade civil.

Desaconselhável para qualquer modelo de sociedade é sossegar-se no aconchego de uma conquista no âmbito legal, sem problematizar a concretude de tal vitória. Hesse (1991, apud Stuchi, 2012) alerta:

Se o direito e a Constituição têm sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não é possível que a interpretação faça deles tabula rasa. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes em determinada situação. (HESSE, 1991, apud STUCHI, 2012, p. 160)

O sistema de proteção social básica estabelecido pela PNAS, operacionalizado pelo SUAS sob diretrizes da NOB SUAS, se eficiente, precisa ser capaz de reduzir os problemas sociais dos usuários deste sistema e a tradução de sua eficiência ver-se-ia na redução dos índices de vulnerabilidade da faixa etária e público atendido.

Lembrando que a proteção básica está voltada às famílias, crianças, jovens, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos.

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 5)

Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 8)

Serviço de proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos: serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 15)

A eficiência da proteção básica, tanto a executada pelo poder público nos CRAS e CREAS, quanto a executada pelas entidades e organizações sem fins lucrativos da rede privada, reduziria, por consequência natural, a demanda para proteção especial de média e alta complexidade e estes indicadores também ficariam claros nas estatísticas oficiais tais como CENSO SUAS e IBGE.

Eficiência neste contexto significa alcançar comprovadamente os impactos descritos na legislação como metas:

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – contribuir para: Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; Melhoria da qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS. (BRASIL, 2009, p. 08)

Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: Contribuir para: Redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social; Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; Ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais; Melhoria da qualidade de vida dos usuários e suas famílias. Para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos: Aumento no número de jovens que conheçam as instâncias de denúncia e recurso em casos de violação de seus direitos; Aumento no número de jovens autônomos e participantes na vida familiar e comunitária, com plena informação sobre seus direitos e deveres; Junto a outras políticas públicas, reduzir índices de: violência entre os jovens; uso/abuso de drogas; doenças sexualmente transmissíveis, e gravidez precoce. Para Idosos (as): Melhoria da condição de sociabilidade de idosos (as); Redução e Prevenção de situações de isolamento social e de institucionalização. (BRASIL, 2009, p. 14)

Serviço de proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas: Contribuir para prevenção da ocorrência de situações de risco sociais tais como o isolamento, situações de violência e violações de direitos, e demais riscos identificados pelo trabalho de caráter preventivo junto aos usuários; Redução e prevenção de situações de isolamento social e de abrigo institucional; Redução da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; Famílias protegidas e orientadas; Pessoas com deficiência e pessoas idosas inseridas em serviços e oportunidades. Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais. (BRASIL, 2009, p. 17)

Para a política de assistência social ser considerada um direito legal no campo prático estes impactos esperados precisam ser alcançados, medidos e divulgados à população brasileira. Por isto é imprescindível a atuação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas, como preconizado no artigo 5º, II, da LOAS: “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1993, p. 03)

O Controle Social é a forma autêntica de acompanhar a atuação das políticas públicas e privadas para assistência social, avaliando sua eficiência, ou seja, a distância entre a teoria legal e a prática dos CRAS, CREAS e das entidades sem fins lucrativos.

Segundo Gomes (2003, p. 33):

Associa-se à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

O controle social pode e deve ser exercido pela sociedade civil, das mais variadas formas, tais como participação em movimentos sociais, em fóruns, debates, orçamentos participativos, assembleias de prestação de contas ou de sua participação em ONGs, entidades sem fins lucrativos que lutam pela defesa e garantia de direitos.

Porém, este exercício do controle social requer uma sociedade preparada para exercê-lo e isto requer um conjunto de características: sentimento de cidadania, protagonismo dos sujeitos nos espaços de participação democrática, autonomia, conhecimento amplo sobre a política pública a que tem direito de acesso.

Pobreza política começa com ignorância, ignorância cultivada, através da qual se mantêm grandes maiorias como massa de manobra. [...] Assim, pensar a construção de sujeitos políticos pela perspectiva crítica implica a capacidade de construir consciência crítica histórica, a organização política na constituição de sujeitos da própria história e capazes de elaborar um projeto alternativo de sociedade. (DINIZ, 2012, p. 304)

Despertar e potencializar estas características na população é exatamente a missão da rede privada de assistência social. Esta missão foi designada legalmente desde 2007, Decreto 6.307/2007, às entidades e organizações sem fins lucrativos criadas para atuar no assessoramento e na defesa e garantia de direitos.

Em 2011, a missão daquelas entidades foi ratificada e ganhou contornos concretos com o estabelecimento de metas a serem alcançadas, através da Resolução, do CNAS, Nº 27/2011.

Resgatando a ideia de que o funcionamento eficaz das políticas públicas e privadas de assistência, traduzindo as conquistas teóricas no campo assistencial em conquistas concretas para os cidadãos, dependerá de um eficiente controle social, dentre outras necessidades, e que este depende da qualidade da intervenção e participação da sociedade civil nos espaços democráticos para avaliação e questionamento das políticas públicas, fica evidente a importância de uma atuação também eficaz das entidades sem fins lucrativos (rede privada) que atuam no assessoramento e na defesa e garantia de direitos.

Não seria ousadia e sim lógica, afirmar que a atuação de tais entidades de maneira eficaz seria capaz de tornar a conquista ao direito legal uma ação para além do campo teórico, à medida que tanto prepararia a sociedade para o exercício do

controle social, quanto despertaria e estimularia o protagonismo para o movimento em busca das mudanças que fossem necessárias.

3.3.4 Classificação legal das entidades da rede privada de assistência social

As entidades sem fins lucrativos passaram a fazer parte formalmente da política de assistência social a partir de 1993, quando foram inseridas no texto original da LOAS.

Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993, p. 02)

Apenas no ano de 2005 o CNAS publicou a Resolução 191 para instituir “orientação para a regulamentação do artigo 3º da LOAS acerca das entidades e organizações de assistência social mediante indicação de suas características essenciais.” Foi a primeira tentativa de uniformizar as interpretações sobre os conceitos relacionados a seguimentos da rede privada.

Originariamente, o texto da LOAS referia-se às entidades da rede privada em duas modalidades de *atendimento e de assessoramento*, sem porém detalhar diferenças ou definir conceitos para cada espécie. Em 2005 foi criada uma “confusão legal” porque embora o texto da LOAS se referisse a somente duas espécies de entidades da rede privada, a Resolução 191/2005 que veio para regulamentar o artigo 3º da LOAS, trazia três espécies ao invés de duas, pois incluiu as entidades de defesa e garantia de direitos.

Com o advento da lei 12.435 em 2011, esta confusão foi corrigida, pois além de reconhecer legalmente a existência de outra espécie, as entidades de defesa e garantia de direitos, a legislação também conceituou cada um dos três seguimentos para atuação da rede privada.

Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam

serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do artigo 18. São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18. São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18. (BRASIL, 2011, p. 01-02)

A expressão *rede privada de assistência social* foi utilizada pela primeira vez no relatório do CENSO SUAS para designar as entidades sem fins lucrativos atuantes no sistema socioassistencial.

Este capítulo constitui parte do esforço de compreensão do grau de inserção e de importância dessa parceria para a continuação do desenvolvimento da área da assistência social no país, sendo a primeira vez que no âmbito do CENSO SUAS, procedeu-se a coleta de dados e informações referentes especificamente a entidades da rede privada, entendidas aqui como o conjunto das instituições de assistência social que celebram convênio e outras formas de ajuste com os municípios e DF, bem como as entidades certificadas pelo MDS em 2010. (BRASIL, 2011, p. 127).

A importância cada vez maior das entidades da rede privada na configuração da política de assistência social é percebida a cada alteração da legislação. Segundo texto alterado da LOAS, no ano de 2011, as entidades poderiam passar a ser integrantes do SUAS, desde que atendidos os requisitos legais.

O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei. (BRASIL, 2011, p. 02)

A alteração da LOAS no ano de 2011 também ratificou claramente a autorização das entidades sem fins lucrativos para o oferecimento de serviços aos usuários da assistência social:

As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. (BRASIL, 2011, p. 06)

As entidades de atendimento foram reguladas em 2009, através da Resolução CNAS 109/2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e disciplinou a proteção social básica e especial. Esta norma define conceito, objetivos, provisões, recursos humanos e materiais, os direitos dos usuários, a forma de acesso dos direitos, onde o serviço público será prestado, o período de funcionamento obrigatório do estabelecimento que realizará o atendimento, a abrangência territorial do atendimento, a articulação em rede recomendável e o impacto social que devem alcançar.

Todo serviço público de atendimento ou serviço socioassistencial da rede privada precisa seguir as determinações da Resolução CNAS 109/2009, onde constam orientações específicas para os serviços de proteção básica, especial de média complexidade e especial de alta complexidade.

Quanto às entidades de assistência social atuantes no assessoramento e na defesa e garantia de direitos, a Resolução CNAS 191/2005 trouxe os primeiros conceitos sobre esta classificação e os tipos de serviços que tais entidades deveriam executar. No ano de 2007, o Decreto 6.307 trazia em seu texto as classificações de forma separada e com alguns novos detalhes para esclarecer a forma ideal de atuação daquelas instituições.

Mas foi no ano de 2011, através da Resolução CNAS 27/2011, que foram definidas claras diretrizes para as entidades da rede privada de assessoramento defesa e garantia de direitos.

Em 20 de setembro de 2011, o Conselho Nacional de Assistência Social publicou no Diário Oficial da União a Resolução nº 27, que é o fundamento legal atual para caracterizar as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

As definições criadas pela Resolução 27 levaram em consideração as opiniões do Grupo de Trabalho criado especialmente para debater parâmetros para classificação daqueles tipos de ações, além de considerarem os objetivos da Política Nacional de Assistência Social, o processo de inscrição das entidades e organizações de assistência social e a Oficina de Discussão realizada em 9 de agosto de 2011, sobre

o grau de debate e participação da sociedade na construção das políticas públicas de assistência social.

O texto da Resolução 27 ressalta a primazia das entidades não governamentais de assessoramento e de defesa e garantia de direitos e fortalecimento da democracia, e por este motivo é tão pertinente o aprofundamento feito para conceituar a área de atuação daquelas entidades.

O cerne de atuação deste tipo de entidade não governamental deve ser, segundo a Resolução 27, o auxílio na conquista da autonomia e atuação cidadã dos brasileiros, o que passa pela aquisição de conhecimento e de habilidades e pela otimização das potencialidades contidas em cada cidadão.

A Resolução 27 criou uma matriz (retratada no Apêndice H) com descrição dos tipos de serviços, objetivos, público alvo e metas para as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da assistência social, portanto, a partir dos objetivos, público e meta é possível avaliar o desempenho de tais entidades.

Uma importante observação há de ser feita quando observado um dos objetivos traçados pela Resolução 27/2011: *favorecer a inserção no mundo do trabalho*. Esta resolução foi publicada em 19 de setembro de 2011. Dois meses depois, em 28 de novembro de 2011, o CNAS publicou nova resolução na expectativa de esclarecer a dimensão da linha de ação de uma instituição pública ou privada que tenha como missão a empregabilidade: Resolução CNAS 33/2011. Logo, esta resolução é complementar à Resolução 27/2011.

A Resolução 33 foi publicada exclusivamente para esclarecer o termo “promoção da integração ao mercado de trabalho”, para fins de atuação na assistência social. O CNAS ao definir conceitualmente aquela expressão considerou no texto legal os anseios da LOAS, a PNAS, a NOB- RH SUAS e os parâmetros a serem observados pelos Conselhos Municipais de Assistência Social para análise de inscrição e autorização para operacionalização do SUAS.

A Resolução 33/2011 faz a equivalência entre *mercado de trabalho* e “mundo de trabalho”, deixando claro expressamente no texto legal a amplitude e ousadia deste objetivo. Determina a legislação, que as entidades e instituições que atuem nesta missão trabalhem integradas a outras políticas públicas, sendo a principal missão da

assistência social neste contexto promover o protagonismo dos usuários e a mediação do acesso ao mundo do trabalho.

O artigo 3º da Resolução CNAS 33/2011 lista requisitos básicos para que uma entidade pública ou privada sem fins lucrativos desenvolva uma ação de integração ao mundo do trabalho. Dentre os requisitos deixa claro que é necessário desenvolver “atitudes e habilidades” que sejam importantes para ingresso e permanência no mercado. Reforça a necessidade de trabalhar questões comportamentais tais como a reflexão crítica e autonomia.

Havia uma complexidade lógica subentendida no conceito de geração de renda para usuários da assistência social e que foi substituída por uma complexidade claramente definida no conceito legal trazido pela Resolução 33/2011 diante da normatização da expressão *integração ao mercado de trabalho*.

Sendo um conceito legal, necessariamente precisa ser respeitado já que toda legislação precisa ser cumprida, gera obrigação legal do cumprimento, pois se trata de direito legal do usuário. Isto aumenta significativamente a responsabilidade das entidades da rede privada de assistência social, tanto no aspecto moral quanto no aspecto legal. Evidencia-se mais uma vez a necessidade de um controle social eficiente.

Em linhas gerais, o foco das atividades de assessoramento e defesa e garantia de direitos sempre será criar espaços e condições para o exercício consciente da cidadania por parte dos usuários da assistência social.

O artigo 3º da Resolução 27 esclarece a tênue diferença entre a ação de assessoramento e a ação para defesa e garantia de direitos. Podemos extrair do texto legal que as ações de assessoramento estão focadas em movimentos sociais e organizações de usuários, ou seja, a ação se dá no coletivo e/ou com objetivos coletivos. No assessoramento, quando a ação é no indivíduo tem a pretensão de atingir o coletivo e por isto o público alvo neste contexto não é tratado como indivíduo e sim como liderança comunitária.

No caso da defesa e garantia de direitos cabem tanto ações voltadas ao coletivo quanto ações voltadas aos indivíduos, na expectativa que atitudes individuais realizadas em massa façam a diferença no coletivo. Neste cenário, cabem ações

para garantir cumprimento de direitos, para construção de novos direitos, promoção da cidadania, para redução das desigualdades sociais, articulações com órgãos de defesa de direitos e tantas outras.

Para atuação como componente da rede privada de assistência social e operadora do SUAS, as entidades sem fins lucrativos de quaisquer áreas de atuação precisam providenciar primeiramente a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de seu município, requisito legal desde a implantação da LOAS.

O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso. (BRASIL, 2003, P. 06)

Diante de tal responsabilidade, justifica-se abordar o perfil do CNAS já que é este Conselho de âmbito nacional que tem a competência para definir as diretrizes legais que serão seguidas por todos os CMAS do país. No caso dos procedimentos para inscrição das entidades da rede privada, o CNAS publicou a Resolução CNAS 16/2010.

O Conselho Nacional de Assistência Social, foi criado em 1993 com a previsão do artigo 17 da LOAS. É um órgão composto de 18 membros e seus suplentes, sendo um órgão paritário com 9 representantes do governo e 9 representantes da sociedade civil. Este Conselho coordenará toda a PNAS:

Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. (BRASIL, 1993, p. 09)

As atribuições do CNAS estão listadas no artigo 18 da LOAS e vão desde a aprovação da PNAS até sua fiscalização. Em relação à rede privada de assistência social, destaca-se como atribuição do CNAS:

[...] normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social. (BRASIL, 1993, p. 10-11)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou em 2012 o relatório de pesquisa, feito em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República, para entender o funcionamento dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, inclusive o CNAS. A pesquisa avaliou o perfil dos conselheiros utilizando a auto-avaliação sobre a atuação dos conselheiros e do próprio conselho em relação à sua estrutura e os impactos gerados.

Os questionários foram aplicados no CNAS em 12 de abril de 2011 e 19 conselheiros, entre titulares e suplentes, responderam às questões, sendo 58% titulares e 42% suplentes. Dentre os que responderam, 58% eram representantes de entidades e organizações da sociedade civil e 37% representantes do Poder Público.

Quanto à escolaridade, 11% têm ensino fundamental completo, 5% ensino médio, 16% superior completo, 42% especialização, 5% mestrado incompleto, 16% mestrado completo e 5% doutorado completo.

Em relação à faixa etária, 11% tem mais de 60 anos, 26% entre 31 e 40 anos e 63% entre 41 e 60 anos de idade. A renda média mensal de 47% é entre R\$ 501,00 e R\$ 1.500,00. A região sudeste (São Paulo) é a naturalidade de 9 dos 19 conselheiros que responderam à pesquisa e não há nenhum conselheiro do ES. O tempo de atuação no CNAS é de 4 a 6 anos em relação a 47% dos conselheiros e 32% deles também atuam em outros conselhos de políticas públicas.

63% avaliaram sua participação no conselho como “muito satisfatória” e 42% dos entrevistados acham o número de conselheiros por setor “satisfatório”, porém este número é representado pela parte do Poder Público e já na parte da sociedade civil, a maioria entende como insatisfatório o número de conselheiros por setor.

68% dos entrevistados disseram que a prioridade do CNAS são interesses de toda a coletividade, 11% assinalaram interesses do setor a que representam, 5% assinalaram interesses da instituição a que representam, 5% interesses das redes ou movimentos organizados e 11% não responderam a esta questão.

63% acham que a articulação do CNAS com a sociedade civil está satisfatória. 21% dos conselheiros admitiu que há relação entre sua atuação no CNAS e os interesses

de seu setor e 47% disse que isto também acontece com frequência mas não exclusivamente.

Dados relevantes do relatório chamam atenção:

A maioria dos conselheiros considera a influência do CNAS sobre a agenda do Congresso Nacional pouco significativa (53%) ou sem influência (16%). Trinta e um por cento dos conselheiros acreditam que a influência é significativa. No que se refere à influência sobre as políticas do MDS – órgão ao qual o conselho é vinculado – nota-se que 47% dos conselheiros acreditam que o conselho não tem influência alguma sobre o ministério. Trinta e dois por cento consideram que a influência é pouco significativa e apenas 5% a consideram significativa. Dezesesseis por cento optaram por não responder ou marcar a opção “não sabe”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 38-39)

Estes foram alguns dos aspectos abordados na pesquisa realizada pelo IPEA com conselheiros do CNAS e que demonstra a visão dos próprios membros do conselho de políticas públicas que irá definir diretrizes operacionais da assistência social, inclusive para rede privada socioassistencial, para aplicação nos âmbitos estadual e municipal, respeitadas a LOAS e demais legislações competentes.

3.3.5 As entidades da rede privada socioassistencial – panorama geral e perfil das entidades de acordo com dados do CENSO SUAS/2010

O CENSO SUAS é uma pesquisa nacional realizada para coletar dados sobre a forma de funcionamento da assistência social no Brasil, regulamentado através do Decreto 7.334 de 19 de outubro de 2010. Através desta ferramenta é possível monitorar dados que são coletados eletronicamente. As secretarias e conselhos de assistência social fornecem informações anualmente, a partir do ano de 2007 e uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), orienta e coordena a pesquisa, reproduzindo posteriormente o relatório de resultados, documento público e disponível no site do MDS.

O Censo possibilita a produção de dados sobre a realidade e representa uma ação para o monitoramento e o acompanhamento dos serviços executados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. É fundamental para a qualidade dos serviços sócio-assistenciais, da gestão e do controle da política de assistência social, construindo um processo

imprescindível para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer. (BRASIL, 2013)

No ano de 2010 foi feita uma pesquisa diferenciada, pois foi o primeiro ano desde sua implantação que o CENSO SUAS colheu, além de informações sobre a atuação da política pública, dados específicos relativos à rede privada de assistência social.

Segundo o relatório *Análise de resultado Censo SUAS 2010 – Entidades Conveniadas ao SUAS* elaborado e publicado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS no Encontro Nacional de Monitoramento SUAS em 21 de julho de 2011, existiam em 2010 no Estado do Espírito Santo 181 (cento e oitenta e uma) entidades privadas de assistência social, dentro de um universo de 9.398 (nove mil trezentos e noventa e oito) entidades constituídas no Brasil, sendo que 55% concentrava-se na região Sudeste. Para chegar a estes dados, foram consultados 5246 (cinco mil duzentos e quarenta e seis) Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS em todo país, perfazendo 94,28%.

No contexto nacional, o relatório destaca que 36% das entidades da rede privada executam exclusivamente atividade de assistência social e 64% são de objetivos mistos, ou seja, também exercem paralelamente outro tipo de atividade ligada às demais políticas públicas. A pesquisa do CNAS esclarece alguns detalhes sobre a forma de atuação destas entidades da rede privada de assistência social, em nível nacional, sem publicizar todo detalhamento por Estado da federação.

Verifica-se que: 5.066 (cinco mil e sessenta e seis) entidades se dedicam à defesa e garantia de direitos sociais; 3.894 (três mil oitocentos e noventa e quatro) entidades atuam no assessoramento e 8.478 (oito mil quatrocentos e setenta e oito) entidades atuam no atendimento socioassistencial.

Ao detalhar os tipos de atividades executadas por cada segmento, dentre as três formas de atuação da rede privada nota-se que, entre as entidades de assessoramento a maioria (16,7%) escolheu executar ações de assessoria técnica, política, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e que uma minoria (4,1%) atua na produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e cidadãos (ãs) sobre os seus direitos de cidadania e a

gestores públicos, subsidiando-os na formulação e formação política-cidadã de grupos populares.

No caso de entidades de defesa e garantia de direitos, a pesquisa do CNAS relata que 586 (quinhentos e oitenta e seis) atuam na reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente e 4.961 (quatro mil novecentos e sessenta e uma) entidades atuam na promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade.

Em um panorama geral a constatação é que 90,2% das entidades da rede privada prestam serviços de atendimento socioassistencial, 41,4% atuam nas atividades de assessoramento e 53,9% na defesa e garantia de direitos, lembrando que as entidades da rede privada podem atuar simultaneamente em mais de uma categoria.

Os dados coletados e que geraram o relatório do CNAS referiram-se apenas às entidades que receberam recursos públicos, porém a expectativa daquele órgão era conseguir realizar o mapeamento completo, incluindo entidades de assistência social financiadas pela iniciativa privada.

Para alcançar esta meta, uma das estratégias do CNAS foi criar um Grupo de Trabalho que através da Resolução 38 de 2010 lançou uma consulta pública não obrigatória para entidades de assistência social e espontaneamente outras 223 (duzentas e vinte e três) entidades responderam e dentre estas o diagnóstico indicou que 187 (cento e oitenta e sete) organizações atuavam no assessoramento e/ou na defesa e garantia de direitos.

A pesquisa também conseguiu identificar que públicos, como famílias e indivíduos vulneráveis, são os mais atendidos através de ações de: reivindicação e construção de direitos (33,5%), fomento e fortalecimento da participação (39,5%) e organização de campanhas informativas (35,7%), o que configurou importante atuação da rede privada no sentido de fornecer informações e incentivar a participação política.

4 PERFIL CONTEMPORÂNEO DAS ENTIDADES DE ACESSORAMENTO E DAS DE DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA/ES

As entidades da rede privada de assistência social do município de Vila Velha, precisam do registro prévio no Conselho Municipal de Assistência Social para realizarem atendimento aos usuários do SUAS. Da mesma forma devem agir as entidades da rede privada que optem por atuação no assessoramento ou na defesa e garantia de direitos ligados à assistência social.

4.1 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VILA VELHA – COMASVV

O Conselho Municipal de Assistência Social de Vila Velha – ES (COMASVV) foi criado pela lei municipal 3.161 de 13 de fevereiro de 1996, no governo do prefeito Vasco Alves de Oliveira Júnior. O COMASVV é um órgão colegiado, de caráter deliberativo e permanente, de composição paritária, autônomo em todas as questões relativas à assistência social e também controlador das ações governamentais. Segundo o artigo 1º da Lei 3.161/96 (VILA VELHA, 1996, p. 01) “[...] sua finalidade é normatizar, orientar, fiscalizar, promover as políticas de assistência social e articular a integração com as demais políticas setoriais e afins do Município de Vila Velha”.

O COMASVV é um órgão vital para o bom funcionamento da Assistência Social no município de Vila Velha – ES, pois foram concentrados naquele organismo poderes amplos para aprovar, acompanhar, fiscalizar e definir os rumos da política pública de assistência social, tanto quando executada por ações e iniciativas públicas, quanto quando delegada a execução às entidades e organizações da rede privada de assistência social.

A participação e o controle da política – chamado de controle social – passam a ser questão de princípios, deveres constitucionais, e não apenas opção política de um ou outro governo, e devem ocorrer por diversos meios.

Os conselhos e as conferências são canais privilegiados para tal exercício. (PINHEIRO; PAULA, 2012, p. 90)

A lei municipal que criou o COMASVV, em relação às competências para aprovação, delegou aos Conselhos Municipais de Assistência Social o poder de deliberar sobre: Plano Municipal de Assistência Social, critérios de qualidade sobre o funcionamento dos serviços de assistência social, critérios para celebração de contratos e convênios com as entidades privadas sem fins lucrativos que prestem serviços socioassistenciais; política municipal de assistência social, em consonância com a política nacional e estadual de assistência social; proposta orçamentária de assistência social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social.

Todas estas questões em relação ao município de Vila Velha têm a configuração teórica que foi considerada pelo COMASVV como adequada ao atendimento para população, ou seja, que estão atendendo ao previsto na LOAS e na Constituição Federal de 1988.

Diante desta competência para *aprovação* destes quesitos, é necessário afirmar que a forma de funcionamento da assistência social no município de Vila Velha está como determinado pelo COMASVV; que também pode reprovar o que não estiver adequado diante dos anseios da sociedade e das determinações da LOAS.

Além das competências para aprovação de iniciativas que, legalmente, partem do Poder Executivo Municipal, o COMASVV também pode realizar proposições que poderão tanto defender os interesses da sociedade quanto poderão agilizar ou ajustar procedimentos e condutas que não estejam adequadas à garantia da proteção social de maneira eficaz.

Nesta ótica, o COMASVV tem a autorização legal de propor: critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social; a formulação de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços de assistência social no Âmbito Municipal; modificações nas estruturas do sistema municipal, que visem a promoção, a proteção e defesa dos direitos dos usuários da assistência social, bem como modificações na estrutura da Secretaria Municipal de Ação Social.

Embora seja competência do Poder Executivo a implementação das ações planejadas e aprovadas para Assistência Social municipal, o poder de influência do COMASVV na gestão municipal também é bastante relevante, pois cabe a ele: estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; gerir o Fundo Municipal da Assistência Social, podendo alocar recursos para os programas das entidades governamentais e repassar verbas para as entidades não governamentais; estimular e incentivar o treinamento permanente dos servidores das instituições governamentais e não governamentais envolvidas na prestação de serviços de assistência social.

Sem plano, sem recursos e sem conhecimento não há gestão eficiente da Política Pública de Assistência Social e grande parte das iniciativas relacionadas a estes requisitos estão como prerrogativas do COMASVV, seja em relação ao acompanhamento, incentivo ou realização efetiva.

A importância e magnitude do funcionamento do COMASVV se acentuam quando o ponto de análise é o poder para fiscalização das ações que não são de sua competência a execução direta. O Conselho deve fiscalizar: a execução da Política Municipal de Assistência Social; a movimentação e aplicação dos recursos; os serviços de assistência social prestados à população do Município pelos órgãos e entidades governamentais e não governamentais, que atuam na área de assistência social; os contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas e não governamentais, que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal; a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados, de acordo com os critérios de avaliação fixados por este Conselho; o Programa do Governo Federal denominado Bolsa Família, instituído pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

Por fim, cabe ainda ao COMASVV, dentro de sua missão legal de garantir uma assistência social de qualidade aos munícipes, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, efetuar as inscrições das entidades e organizações de assistência social, mantendo cadastro permanentemente atualizado e convocar a Conferência Municipal da Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

A responsabilidade do COMASVV vai muito além da competência para deliberar sobre inscrição das entidades e organizações da rede privada de assistência social, cabe a ele também acompanhar os obstáculos e propor soluções, mitigando as fragilidades das práticas adotadas, politizando as sugestões no ambiente de discussão e a administração de conflitos, como idealizado pelo Conselho em sua teoria legal.

Na expectativa de realização de suas nobres funções a serviço da assistência social, cabe a análise estrutural do COMASVV, o que é essencial para avaliação crítica dos resultados sociais alcançados em nível de proteção social, pois estes resultados serão um imediato reflexo das práticas executadas pelo poder executivo e pelas entidades da rede privada de Assistência Social, práticas estas aprovadas e fiscalizadas pelo COMASVV.

Cada serviço, programa, projeto ou benefício legal disponibilizado pela política pública de assistência social, tem sua correspondente meta legal e atores responsáveis e ambos são acompanhados e fiscalizados pelo COMASVV e as ações desenvolvidas foram ratificadas com aprovação do Conselho. Portanto para análise crítica de determinado ator e suas metas e resultados perpassa pela compreensão da estrutura e forma de funcionamento do COMASVV. O comportamento e eficácia das entidades da rede privada de assistência social do município de Vila Velha têm relação direta com o comportamento e eficácia do comportamento do COMASVV.

A forma de funcionamento e estrutura do COMASVV, assim como dos demais Conselhos, é objeto de relatório oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), denominado CENSO SUAS Conselho. Avaliando o relatório do Censo SUAS Conselho do MDS, de 29 de novembro de 2012, é possível ter acesso às informações oficiais sobre estrutura e funcionamento do COMASVV.

O COMASVV funciona na Rua Luciano das Neves, nº 348, no bairro Prainha, em Vila Velha – ES. Este conselho possui legislações que disciplinam sobre regimento interno do Conselho, periodicidade de reuniões do plenário, publicações das decisões do plenário e ainda não publicou as legislações referentes ao processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, sobre processo de eleição de presidência e vice-presidência, sobre trâmites para substituição de

conselheiros e perda de mandato e nem sobre tomas que devam ser regulados por meio de Resolução do Conselho.

Sua infra-estrutura é descrita da seguinte maneira no relatório MDS/2012: possui verba orçamentária legalmente garantida para investimento na manutenção e funcionamento do Conselho; não faz uso dos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD-Bolsa Família e IGD-SUAS) para custear despesas do seu funcionamento; o prédio onde funciona pertence a outros Conselhos; possui em suas instalações físicas 1 sala com capacidade para até 15 pessoas e 1 sala com capacidade superior, 2 banheiros e uma recepção; em relação aos equipamentos disponíveis, possui telefone de uso exclusivo do Conselho e telefone de uso compartilhado, equipamento de som, TV, veículo de uso compartilhado, impressora, 1 computador de uso exclusivo do Conselho e conectado à internet, 6 computadores de uso compartilhado conectados à internet e acervo bibliográfico.

Quanto aos recursos humanos alocados para servir o COMASVV, possui uma Secretaria Executiva para apoio no funcionamento, com 3 funcionários lotados nesta Secretaria. A Secretária Executiva não trabalha exclusivamente no Conselho e tem nível de escolaridade superior, com pós-graduação completa. O cargo de Secretária Executiva não está formalizado.

As dificuldades estruturais do COMASVV não estão aquém da realidade nacional, pois segundo Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo IBGE sob encomenda do MDS (apud Pinheiro; Paula, 2012, p. 91) “98,4% dos municípios possuem conselho de assistência social. No entanto, os conselhos ainda enfrentam problemas para sua constituição e manutenção, tais como: ausência de estrutura permanente [...]”

Sobre a forma de funcionamento do COMASVV, o Censo Suas Conselhos/2012, realizado e publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, descreve:

- funcionamento em cinco dias por semana por 8 horas diárias;
- reuniões ordinárias realizam-se quinzenalmente;
- possui calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido;

- no ano de 2011 foram realizadas 30 (trinta) reuniões de plenária, dentre ordinárias e extraordinárias;
- todas as reuniões plenárias são registradas em ata;
- a secretária executiva é a responsável pela guarda do livro de atas, dos registros processados e documentos do Conselho;
- a forma de dar publicidade às ações do Conselho é deixando as atas no Conselho à disposição para livre acesso da população;
- as deliberações e resoluções do Conselho são publicadas sempre;
- o município não tem Plano de Assistência Social;
- o Conselho não havia deliberado até 29/11/2012 sobre a proposta orçamentária para o ano de 2012;
- o Conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS, através da fiscalização da rede socioassistencial pública e privada;
- a fiscalização se dá por meio de visitas e por meio de análise de relatórios;
- a fiscalização é realizada somente mediante denúncia, sem haver planejamento anual de fiscalização espontânea;
- o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) disponibiliza informação detalhada e documentos ao Conselho sobre as despesas realizadas pelo Fundo;
- trimestralmente o gestor do FMAS apresenta ao Conselho o relatório de aplicação dos recursos do Fundo;
- o Conselho aprecia e emite parecer sobre o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro/prestação de contas e sobre os Relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos do FMAS;
- o Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades;
- o Conselho já regulamentou por Resolução os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito da Assistência Social;
- o Conselho não é instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, mas fiscaliza e acompanha a execução do Programa;
- a Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil não é vinculada ao COMASVV;
- o município não possui Plano de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- o Conselho não acompanha o processo de pactuação da Comissão Intergestora Bipartite e nem da Tripartite;

- o Conselho não conhece e acompanha o cumprimento do Plano Decendial de Assistência Social;
- não há Fórum de discussão do SUAS no município;
- o Conselho não tem canal de recebimento de denúncias, porém recebe-as semestralmente;
- o Conselho realiza reuniões ampliadas mensalmente com participação também de membros da sociedade civil que não são conselheiros;
- o Conselho não realiza reuniões fora da sede;
- o Conselho não realiza ações de mobilização social;
- o Conselho mensalmente realiza visitas nas unidades da rede socioassistencial;
- o Conselho possuía, em 29/11/2012, 27 entidades da rede privada inscritas;
- o Conselho tem regulamentado em Resolução própria a forma de inscrição das entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- o Conselho não estabeleceu o plano de acompanhamento e fiscalização das entidades e organizações de assistência social com respectivos critérios;
- o Conselho acompanha a execução dos planos de ação apresentados pelas entidades e organizações de assistência social inscritas no Conselho;
- o Conselho não acompanhou o cumprimento das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social de 2011;
- alguns conselheiros fizeram curso de capacitação presencial para o auxílio de sua função, promovido pelo MDS;
- alguns conselheiros fizeram curso de capacitação à distância para o auxílio de sua função, promovido pelo MDS.

Em relação à composição do COMASVV revela que: o mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo ser reconduzido por igual período por apenas uma vez; presidente e vice são eleitos em reunião plenária do Conselho e não há alternância na presidência entre representantes do governo e da sociedade civil; os representantes de sociedade civil são eleitos em assembleia geral específica; os próprios usuários da assistência social e os representantes e organizações de usuários são os que votam no processo de eleição dos representantes da sociedade civil; compõem a representação governamental a assistência social, saúde, educação, fazenda e procuradoria; possui comissões permanentes; estão

funcionando regularmente as comissões de normas, de financiamento e de acompanhamento e inscrição de entidades; são 14 titulares e 14 suplentes; o último mandato iniciou em 09/07/2012 e terminará em 09/07/2014; dentre os 17 conselheiros identificados no relatório Censo Suas 2012, três possuem ensino médio completo, seis possuem ensino superior completo, dois com ensino superior incompleto, cinco com especialização e um com mestrado.

4.2 AS ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DA REDE PRIVADA INSCRITAS NO COMASVV

O COMASVV, assim como os CMAS de qualquer município brasileiro, deve atender as diretrizes do CNAS em vários aspectos, inclusive no procedimento para inscrição das entidades da rede privada. Porém, todo conselho municipal tem autonomia para legislar sobre procedimentos práticos operacionais de seu funcionamento cotidiano, desde que respeitadas as normas gerais expedidas pelo órgão federal. Nesta expectativa, foi publicada em 13 de setembro de 2012, a Resolução municipal que disciplina os procedimentos para inscrição da rede privada no COMASVV.

4.2.1 O processo de inscrição no COMASVV

A Resolução 45/2012, elaborada pelo COMASVV, é a norma legal que atualmente define os parâmetros que devem ser respeitados para o deferimento da inscrição de entidades e organizações de assistência social no município de Vila Velha, bem como os projetos socioassistenciais a serem executados no município por entidades sediadas em outro município.

Primeiramente é necessário avaliar se a entidade ou organização da rede privada de assistência social atende aos requisitos para ser classificada em uma das categorias existentes: a) entidades de atendimento; b) entidade de defesa e garantia de direitos; c) entidade de assessoramento.

Para esta análise de pertinência no enquadramento a Resolução determinou o atendimento a requisitos de outras Resoluções, porém emitidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social. No caso das entidades de atendimento, a avaliação se dará através da Resolução CNAS Nº 109/2009 e no caso das demais categorias a Resolução pertinente é a 27/2011, além do Decreto 6.307/2007.

A Resolução 45/2012 do COMASVV define a obrigatoriedade de inscrição no Conselho para execução dos serviços socioassistenciais e ratifica:

Artigo 5º - A inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais neste Conselho é o reconhecimento público das ações realizadas pelas entidades e organizações sem fins econômicos, ou seja, sem fins lucrativos, no âmbito da Política de Assistência Social.

Além de seguir todas as determinações da Resolução do CNAS, para que uma entidade sem fins lucrativos venha a fazer parte da Política de Assistência Social ela precisará atender a alguns critérios: executar os serviços com base em planejamento e de forma não esporádica; procurar assegurar através dos métodos propostos para execução dos serviços que, o usuário estará sendo amparado para alcance de sua autonomia e que terá seus direitos garantidos; que os serviços e projetos ofertados serão gratuitos ao usuário; que os usuários da assistência social têm a possibilidade de participar com ações para que a entidade que oferta os serviços consiga cumprir de maneira eficiente o seu papel.

Portanto, a entidade sem fins lucrativos que desejar se inscrever no COMASVV deverá fazer uma auto-avaliação de sua condição de cumprir os requisitos legais impostos pelo CNAS, de seus métodos e critérios de fortalecimento de autonomia dos usuários que irá atender, para então partir para a fase de juntada de documentos e requerimento da inscrição.

Para inscrição será necessário: estatuto social, ata de eleição de diretoria da instituição, cópia do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, plano de ação anual e relatório de atividades.

Mediante a apresentação da documentação, o COMASVV avaliará se a entidade está regularmente inscrita como pessoa jurídica, se atende os requisitos de não ter fins lucrativos, de não remunerar diretoria, bem como detalhes sobre o que planeja executar (plano de ação) e do que vem executando (relatório de atividades).

Se a instituição que pleitear a inscrição como entidade da rede privada de assistência social tiver a forma jurídica de fundação privada, então deverá ainda comprovar, dentre outros requisitos legais, a relação de seu patrimônio, existência de conselho curador, conselho fiscal e conselho administrativo.

Caso entidade da rede privada tenha sede em outro município e venha a executar serviços de assistência social em Vila Velha, precisará então inscrever no COMASVV apenas os serviços ou projetos que pretende executar neste município, mediante comprovação que já possui inscrição da pessoa jurídica no município de sua sede.

Mediante análise de documentação e visita à entidade, o conselho deliberará se todos os requisitos nacionais e municipais foram atendidos, deliberando então sobre o pedido de inscrição e a participação da entidade no Sistema Único de Assistência Social.

O Plano de Ação e Relatório de Atividades são os documentos oficiais que, respectivamente, formalizam o compromisso assumido pela entidade sem fins lucrativos da rede privada quando da sua inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (COMASVV) e que descreve o que efetivamente realizaram e os resultados alcançados. Tais documentos devem ser entregues e protocolados no COMASVV pelas entidades e ficam à disposição para consulta pública, pois representam o esclarecimento do uso da verba pública ou privada investida nos projetos da rede privada.

Por este motivo, a pesquisa junto à rede privada de assistência social de Vila Velha, deu-se a partir da análise dos seguintes documentos oficiais arquivados no Conselho Municipal de Assistência Social (COMASVV):

- estatuto social: pois descreve os objetivos sociais das entidades sem fins lucrativos inscritas no COMASVV;
- plano de ação anual: pois descreve o compromisso assumido junto à política nacional de assistência social;

- relatório de atividades: pois descreve ações efetivamente realizadas no ano anterior pelas entidades sem fins lucrativos no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

4.2.2 As entidades e organizações da rede privada de assistência social atuantes no assessoramento e/ou defesa e garantia de direitos no município de Vila Velha

Durante a pesquisa no COMASVV, dentre as 27 entidades sem fins lucrativos inscritas no Conselho para execução de serviços, projetos e programas socioassistenciais, apenas 5 (cinco) foram classificadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme relatório Censo SUAS 2012, como entidades de assessoramento e/ou defesa e garantia de direitos, o que representa 18,52% das entidades inscritas. Este percentual demonstra a preferência das entidades da rede privada de assistência social de Vila Velha: a atuação no atendimento socioassistencial, seja ele de Proteção Básica ou Especial.

Esta proporção desfavorável às ações de assessoramento e de defesa e garantia de direitos em detrimento às ações de atendimento socioassistencial direto ao usuário, preocupa, por dois motivos: o primeiro é pela evidente necessidade de politização de nossa sociedade brasileira e o segundo é pela incerteza da atuação das entidades de atendimento, quando não se sabe se estão atuando de maneira impactante na sociotransformação dos usuários ou se continuam na velha postura de práticas assistencialistas e neste prisma Campos (2012, p. 257) enfatiza “as heranças perversas do assistencialismo, além do vínculo de dependência que alimenta, também produz a exclusão política”.

Para análise das entidades objeto deste estudo, aquelas classificadas e aptas para atuação no assessoramento e na defesa e garantia de direitos, atribuiu-se um pseudônimo a cada uma delas. Foram relacionadas as cinco entidades a nomes de anjos. A escolha deste gênero para atribuição de pseudônimos deu-se devido à visão de que, apesar do passar dos anos na construção política da assistência social como direito legal, muitas entidades da rede privada ainda são consideradas, pelas

referências teóricas do serviço social, no caminho das benesses e da filantropia, como verdadeiros *anjos da guarda*.

Marcados por um conjunto de carências, desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam [...] na filantropia privada, alternativas para sobreviver. (IAZBEK, 2004, p. 22)

Os significados dos pseudônimos adotados pela autora da pesquisa:

Barratiel – anjo de apoio

Hamaliel – anjo que governa a ordem das virtudes

Kabshiel – anjo da graça e do favor

Balthioul – anjo com o poder de impedir a angústia

Lamechial – anjo que frustra o engano

A partir da análise do MDS, as entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos inscritos no COMASVV foram classificadas para o oferecimento dos serviços socioassistenciais.

Data de inscrição no COMASVV, segundo relatório elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Barratiel -	04/05/2001
Lamechial -	21/09/1995
Kabshiel -	01/08/1997
Hamaliel -	25/10/1999
Balthioul -	04/10/2004

Serviços oferecidos pelas entidades segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Barratiel: Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro, estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de formação política cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros e lideranças; promoção da defesa e direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera pública; sistematização e

disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções.

Lamechial, Kabshiel, Hamaliel e Balthioul: Promoção da Integração ao mercado de trabalho.

Para classificação das entidades como atendimento de assistência social, assessoramento e/ou defesa e garantia de direitos, os Conselhos e o MDS analisam as finalidades estatutárias e os planos anuais de atividades, que devem estar compatíveis com um dos objetivos sociais previstos no estatuto social da instituição.

A apostila para orientação aos Conselhos Municipais e Estaduais, criada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012), em conjunto com o CNAS, ratifica:

Lembramos que para avaliar a caracterização dos serviços, programas, projetos e benefícios (de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos conforme Resoluções acima referidas) ofertados pelas entidades no âmbito da assistência social, é imprescindível levar em conta o que está contido no plano de ação que a entidade deve apresentar no ato da inscrição, pois é nele que a entidade retratara seu compromisso em incrementar, qualificar e ate mesmo adequar suas atividades conforme as normatizações da política de assistência social, quando necessário. (BRASIL, Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 07)

As entidades podem ser classificadas em mais de uma modalidade, como foi o caso das instituições com pseudônimos Lamechial, Balthioul, Kabshiel e Hamaliel, que além de aptas a exercer o assessoramento e a defesa e garantia de direitos também foram classificadas como entidades de atendimento, autorizadas a prestar serviços de Proteção Social Básica. Apenas a entidade com pseudônimo de Barratiel foi classificada pelo MDS exclusivamente como assessoramento e defesa e garantia de direitos.

A deliberação do MDS que admite a classificação de uma única entidade em mais de uma modalidade é corroborada pela doutrina:

Entre as entidades e organizações de assistência social, o artigo 3º prevê as que prestam atendimento, assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos. Entende-se que essas são dimensões das entidades e organizações de assistência social que podem estar articuladas entre si. Isso significa que podemos ter entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento, mas também atuam no assessoramento e na defesa de direitos, mas também podemos ter outras que não atuam

diretamente no atendimento ou na prestação de serviços, mas que realizam assessoramento e defesa de direitos. (PAZ, 2012, p. 117)

O quadro abaixo descreve as atividades estatutárias compatíveis segundo classificação do MDS na modalidade de assessoramento, defesa e garantia de direitos.

Estes são os objetivos previstos no estatuto social das instituições, alinhados com a classificação do MDS:

Barratiel:

Planejar, desenvolver, adotar e executar planos, programas e projetos integrados destinados a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental; contribuir para conscientizar a população para a importância de um planejamento de longo prazo que contribua efetivamente para a garantia e melhoria da qualidade de vida; contribuir para a promoção da conscientização dos habitantes para a prática constante da ética e da cidadania; congrega as pessoas físicas e jurídicas, bem como as outras entidades à adoção de medidas de interesse coletivo.

Hamaliel:

Facilitar o acesso ao mercado de trabalho através de curso de qualificação profissional; estimular a geração de renda e o empreendedorismo.

Kabshiel:

Desenvolver programas de geração de emprego e renda.

Balthioul:

Desenvolver trabalhos para conscientização dos associados, promovendo debates, encontros, seminários, conferências, palestras e outros eventos que valorizem a sua participação social.

Lamechial:

Estimular o dependente, através da equipe, para fins de entrar no mercado de trabalho.

Depois de inscritas no COMASVV, independente da classificação feita pelo MDS (atendimento, defesa e garantia de direitos, assessoramento) as entidades têm liberdade de apresentar seu planejamento para as ações, programas e projetos que serão realizados no ano. Mesmo as entidades inscritas em mais de uma modalidade não têm a obrigação de apresentar plano de ação que contemple ações e objetivos de todas as três modalidades, ficando ao seu próprio encargo a escolha das atividades a executar, desde que sejam compatíveis com o enquadramento realizado pelo Conselho e/ou MDS.

Abaixo são demonstrados os serviços que foram disponibilizados pelas cinco entidades inscritas no COMASVV, previstos nos seus Planos de Ação, lembrando que pela classificação feita pelo MDS todas elas poderiam optar por executar ações de assessoramento e de defesa e garantia de direitos.

Barratiel:

Articulação para realização de coleta seletiva com visita a 150 condomínios para assinatura de termo de compromisso; participação na Rede Vilavelhense de Economia Solidária; participação na execução e coordenação do projeto Turismo Comunitário; participação no projeto Saber Fazer para resgate da produção artesanal da renda, resgatando a cultura, gerando renda e fortalecendo o potencial turístico; participação no projeto Nossa Terra Nossa Arte com foco no potencial turístico das comunidades; promoção do Projeto Vila Velha para resgate fotográfico dos velhos tempos da cidade; assessoramento para Associação de Artesão no projeto Arte Solidária; assessoramento à gestão do Banco Terra que tem objetivo de desenvolvimento local e estímulo da capacidade empreendedora; coordenação das ações do Grupo de Gestores da Região 5, para desenvolvimento local; assessoramento nas ações do Banco Verde Vida que tem objetivo de geração de renda, consumo responsável e proteção do meio ambiente; apoio ao Fórum permanente da Bacia do Rio Aribiri; mobilização de atores e lideranças comunitárias; capacitações; realização de reuniões com a comunidade; educação ambiental no projeto Amigos da Restinga.

Hamaliel:

Cursos de informática; cursos de fotografia; cursos de photoshop; atividades de ginástica rítmica.

Kabshiel:

Educação, saúde, assistência social, práticas esportivas, profissionalização, geração de renda, encaminhamento dos usuários para acesso de seus direitos socioassistenciais, atendimento psicológico, terapia ocupacional.

Balthioul:

Cursos de higiene e beleza para mulheres; atendimento às crianças especiais; atendimento à população vítima de chuvas; doações para entidades que cuidam de crianças com deficiências; realização de seminários diversos; fornecer informações sobre o Programa contra violência doméstica; encaminhar mulheres qualificadas pela entidade para o mercado de trabalho.

Lamechial:

Tratamento ambulatorial para dependente químico e sua família; atenção primária ao dependente com acolhimento e escuta de suas queixas; levantamento por assistente social do histórico socioeconômico do dependente e sua família; atendimento psicológico ao dependente; aconselhamento individual; terapia espiritual; terapia familiar; atendimento familiar; grupo de vivência e assistência médica.

Realizando um comparativo entre as entidades classificadas pelo MDS, inscritas no COMASVV, como sendo aptas à prática do assessoramento e da defesa e garantia de direitos, com os planos de ação apresentados e registrados no Conselho pelas mesmas, é possível verificar que uma das cinco entidades, embora apta à prática, escolheu a atuação exclusiva no atendimento socioassistencial, nos termos da Resolução CNAS 109/2009, abrindo mão das demais modalidades. Portanto a entidade com pseudônimo Lamechial, registrada no COMASVV desde 21 de setembro de 1995, vem operando no atendimento de Proteção Social Básica apenas. Por este motivo foi desconsiderada para fins da análise proposta para esta pesquisa, que trata de analisar o comportamento e eficácia das entidades de assessoramento e defesa/garantia de direitos.

As entidades inscritas no COMASVV e classificadas pelo MDS como atuantes no assessoramento ou na defesa e garantia de direitos e que apresentaram plano de ação como tal, para alcançarem as metas legais estabelecidas pela Resolução CNAS 27/2011, possuem autonomia e escolhem seus métodos, o público alvo para os quais desejam trabalhar, estabelecem suas metas e a forma de acompanhamento e avaliação dos resultados.

Um plano de ação para ser avaliado, pode até deixar de conter todos os detalhes exigidos na legislação ,artigo 3º, III, alíneas “a” a “e” da Resolução CNAS 16/2010, porém deve conter ao menos quatro itens determinados pela legislação que são essenciais para uma projeção de desempenho esperado: qual o público que irá atender, quais as metas, como irá monitorar e medir os resultados que serão apresentados. Estes elementos mínimos estão contidos na alínea “e” do artigo citado.

Este é o cenário apresentado pelos últimos planos de ação registrados no COMASVV, protocolados quatro entidades sediadas no Município de Vila Velha e que optaram por desenvolver atividades de assessoramento ou defesa e garantia de direitos:

Hamaliel:

Público alvo - **Projeto A** - adolescentes e jovens a partir de 14 anos; **Projeto B** - adolescentes de 14 a 17 anos; **Projeto C** - crianças e adolescentes de 6 a 17 anos.
Metas - **Projeto A** - promover a inclusão social, contribuir para redução da violência; **Projeto B** - contribuir para melhoria do ambiente social e familiar e afastar os jovens das drogas e criminalidade; **Projeto C** - redução da criminalidade por meio da inclusão social através do esporte.

Forma de acompanhamento das metas - Não previsto no plano de ação a forma de acompanhamento de nenhum dos projetos.

Forma de avaliação dos resultados - Não previsto no plano de ação a forma de avaliação de nenhum dos projetos.

Kabshiel:

Público alvo – 150 pessoas com deficiência visual (crianças, adolescentes, jovens e adultos).

Metas - Promoção e inclusão social e exercício da cidadania; melhor qualidade, rapidez e inovação para atender as encomendas da fábrica de vassouras.

Forma de acompanhamento das metas - Não previsto no plano de ação a forma de acompanhamento de nenhum dos projetos.

Forma de avaliação dos resultados - Não previsto no plano de ação a forma de avaliação de nenhum dos projetos.

Balthioul:

Público alvo – Jovens de 18 a 29 anos e adultos de 30 a 59 anos, todos do sexo feminino.

Metas - Zelo e dedicação na profissão; reduzir os índices de exclusão; reduzir situações de risco e vulnerabilidade; desenvolver o poder de resiliência das mulheres; facilitar a entrada no mercado de trabalho; facilitar a identificação de vagas de trabalho; orientar para criação de empreendimentos individuais.

Forma de acompanhamento das metas - Controle de frequência nos cursos; definição de média mínima em teste de conhecimento.

Forma de avaliação dos resultados - Alcance de no mínimo 75% de frequência; aplicação de provas.

Barratiel:

Público alvo – **Projeto D:** Entidades comunitárias, órgãos públicos, organizações da sociedade civil organizada, empresas privadas, cidadãos em geral; **Projeto E:** famílias e moradores da Região 3 de Vila Velha; **Projeto F:** homens e mulheres de 18 a 59 anos e com renda per capita de até R\$ 200,00; **Projetos G, H E I:** moradores da Região 5; **Projeto J:** moradores de Vila Velha; **Projeto L:** moradores dos bairros da orla e usuários das praias; **Projeto M:** coletores de materiais recicláveis.

Metas – **Projeto D:** Fortalecimento da participação cidadã; fomento do protagonismo, do empreendedorismo, da interação entre as comunidades; **Projeto E:** resgate social das famílias; geração de emprego e renda; fortalecimento da rede de desenvolvimento comunitário; **Projeto F e Projeto G e Projeto H:** desenvolvimento local da região; aprimoramento das ações de apoio mútuo; **Projeto I:** aproveitamento das potencialidades da região, participação social, governança, geração de emprego e renda; **Projeto J:** fortalecimento do capital social e da capacidade coletiva da comunidade; empoderamento e autonomia da comunidade; **Projetos L e M:** consciência ambiental.

Forma de acompanhamento das metas – **Projetos “D” ao “M”:** Planilha de indicadores de resultado.

Forma de avaliação dos resultados - **Projetos “D” ao “M”:** Análise a cada seis meses dos indicadores de resultado.

Sobre os planos de ação das entidades inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social antes de 05 de maio de 2010, como é o caso das entidades pesquisadas em Vila Velha, é importante ressaltar que a Resolução CNAS 16/2010 estabeleceu em seu artigo 20, que as entidades já inscritas naquela data teriam a obrigação legal de protocolizar novamente seus planos de ação nos Conselhos até 30 de abril de 2012 e toda a documentação necessária, como se estivessem realizando uma nova inscrição no Conselho.

Comparando esta determinação legal à prática identificada na visita para pesquisa documental no COMASVV, constatou-se que as datas dos últimos planos de ação arquivados no Conselho à época desta pesquisa eram:

Hamaliel: 25 de abril de 2013;

Kabishiel: não há data informada no plano de ação;

Balthioul: não há data informada no plano de ação;

Barratiel: ano de 2013.

A mesma Resolução CNAS 16/2010, estabeleceu que as entidades já inscritas nos Conselhos Municipais antes de maio de 2010 também deveriam protocolizar nos

Conselhos o relatório de atividades do ano anterior, até 30 de abril de 2012, junto com o Plano de Ação e outros documentos. Obrigatoriamente o “relatório de atividades” deveria conter: finalidades estatutárias, objetivos, origens dos recursos, infraestrutura da instituição e, além disto, cada serviço, programa ou projeto oferecido pela entidade durante o ano deve ser detalhado no relatório de atividades, identificando: público alvo, capacidade de atendimento, recurso financeiro utilizado, recursos humanos envolvidos, abrangência territorial, demonstração da forma de participação dos usuários na elaboração, execução, monitoramento e avaliação do serviço, programa ou projeto ofertado.

Estes elementos obrigatórios do relatório de atividades seriam os necessários a realizar uma avaliação do serviço, programa ou projeto ofertado pela rede privada de assistência social, bem como, estabelecer um comparativo crítico entre as metas propostas e atingidas pela instituição, bem como avaliação comparativa entre as metas e resultados propostos pela entidade e metas e resultados propostos pela legislação que rege as entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos: a Resolução CNAS 27/2011.

As regras previstas na Resolução CNAS 16/2010, tanto para entrega do Plano de Ação Anual quanto para entrega do Relatório Anual de Atividades foram ratificadas pelo COMASVV através da Resolução COMASVV 45/2012, porém o artigo 15 desta resolução local estendeu o prazo para ratificação da inscrição até abril do ano de 2013 para entrega dos documentos, logo, as entidades de Vila Velha já inscritas no Conselho e que por força de legislação nacional deveriam pedir nova inscrição ganharam mais um ano, quando comparado ao prazo federal.

Porém, além de estender o prazo federal, a Resolução COMASVV também previu em seu artigo 13, que a partir de setembro de 2012, as entidades da rede privada socioassistencial de Vila Velha deverão entregar anualmente seus relatórios de atividades até 30 de abril de cada ano. Antes desta resolução, as entidades precisavam entregar os documentos apenas no ato de sua inscrição, não existindo obrigação legal de entrega de relatórios de atividades nos anos seguintes.

A pesquisa documental realizada no COMASVV a partir dos relatórios de atividades protocolizados pelas quatro entidades de assessoramento e defesa/garantia de direitos demonstra:

Entidade: Hamaliel

Período do último relatório de atividades protocolado no COMASVV: 2012

Finalidade estatutária: Atender crianças, adolescentes, jovens e seus familiares, em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como as comunidades aos quais pertencem, através de atividades voltadas para cultura, arte, educação e esporte; possibilitar o acesso ao conhecimento e à informação; facilitar o acesso ao mercado de trabalho, através dos cursos de qualificação profissional; possibilitar o acesso a referências de valores humanos, familiares de cidadania; contribuir para organização e desenvolvimento das comunidades atendidas; estimular a geração de renda e o empreendedorismo.

Objetivos: contribuir, através do fornecimento de produtos e serviços de qualidade, para criação de condições em que crianças, adolescentes e jovens, possam desenvolver seu potencial e sua participação na vida em sociedade, enquanto cidadãos ativos, propiciando-lhes integração no círculo familiar, profissional e social.

Origem dos recursos: ArcelorMittal Tubarão, Prysmian Cabos e Sistemas, Oiltanking Terminais Ltda., Prefeitura Municipal de Vila Velha (via FIA).

Infraestrutura: recepção, sala de reuniões, sala do serviço social, coordenação/administrativo, laboratório de informática com 14 computadores, biblioteca/espço para leitura, três salas para aula, galpão para cursos na área industrial, laboratório de elétrica, duas salas para aulas de música, auditório, refeitório, cozinha, despensa, depósito e arquivo.

Público Alvo: Projeto A: adolescentes e jovens acima de 14 anos residentes na Grande Vitória e vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social; Projeto C: crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social.

Capacidade de atendimento: Projeto A: 500 adolescentes, jovens e seus familiares; Projeto C: 100 meninas entre 6 e 7 anos;

Recurso financeiro utilizado: R\$ 13.600,00 (treze mil e seiscentos) reais de contribuições de associados; R\$ 218.000,00 (duzentos e dezoito mil) reais da ArcelorMittal Tubarão. Os recursos investidos pelos demais parceiros (Prysmian, Oiltanking e PMVV) não foram detalhados em valores. Não há também o

detalhamento de quanto cada parceiro investiu em cada projeto realizado pela instituição.

Recursos humanos envolvidos: um coordenador geral, um coordenador administrativo, um instrutor de informática e elétrica, um auxiliar administrativo, uma cozinheira e uma voluntária para escrita de projetos sociais. Não há descrição sobre quais recursos humanos atuam em qual projeto e nem a afirmação que todos atuam em todos os projetos.

Abrangência territorial: Projeto A: Vila Velha, prioritariamente e demais municípios da Grande Vitória; Projeto C: Grande Vitória.

Forma de participação dos usuários na elaboração dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na execução dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários no monitoramento dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na avaliação dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Entidade: Balthioul

Período do último relatório de atividades protocolado no COMASVV: 2010 a 2011

Finalidade estatutária: Difundir por todos os meios a seu alcance os seus princípios gerais; desenvolver trabalhos para conscientização dos associados, promovendo debates, encontros, seminários, conferências, palestras e outros eventos que valorizam sua participação social; desenvolver atividades sociais, culturais, cívicas e filantrópicas próprias, tais como:

- apoio a programas e atividades e acompanhamento e orientação a gestantes;
- apoio a programas e atividades de assistência à infância, à velhice e ao combate à desnutrição;
- Incentivo ao aleitamento materno;

- Divulgação das práticas adotadas à economia do lar;
- apoio a programas de alfabetização de adultos;
- ajuda a programas de apoio, pesquisa, desenvolvimento e inclusão de pessoas com necessidades especiais;
- promoção de cursos, concursos e publicações diversas voltadas à consecução de seus objetivos;
- apoio à Loja Maçônica para desenvolvimento de suas atividades sociais.

Objetivos: estão descritos no relatório de atividades como “objetivos” os mesmos tópicos acima previstos como “finalidade estatutária”, pois tais tópicos são reprodução exata do descrito no Estatuto Social da entidade. Não há descrição no relatório, de maneira compactada e organizada, dos objetivos específicos do projeto realizado no período. Porém, pode-se extrair do conteúdo do relatório algumas citações que caracterizariam objetivos implícitos do projeto realizado, tais como: “inserir a mulher no mercado de trabalho, qualificando-as profissionalmente [...]”; “tentar minimizar parte da desigualdade social que vem da má distribuição de renda [...]”; “aumento da renda familiar, melhorando assim sua qualidade de vida [...]”; “fornecer atividades de fácil acesso no mercado de trabalho”.

Origem dos recursos: realização de eventos como o 35º Churrasco Beneficente da Loja Maçônica Acácia Vilavelhense e a barraca de caldos no Arraiá da Família Maçônica; caixa de contribuição mensal no valor de R\$ 10,00 (dez reais) de cada uma das 25 fraternas (associadas); recursos oriundos da venda de doces e outros produtos.

Infraestrutura: Espaço cedido pela Loja Maçônica composto de três salas amplas onde são ministrados os cursos e palestras (vide quadro 3), salão amplo e sala para escritório e almoxarifado; material permanente para os cursos: alicates, tesouras, pinças, espátulas e outros.

Público Alvo: mulheres com 18 anos completos de idade ou mais, moradoras de bairros carentes, em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Capacidade de atendimento: O quadro contido no relatório induz a compreender que a capacitação oferecida comporta 240 (duzentos e quarenta) atendimentos.

Recurso financeiro utilizado: Não há descrição específica dos recursos que serão utilizados para projetos, o que leva a intuir que será o mesmo recurso citado como fonte de manutenção da instituição.

Recursos humanos envolvidos: uma assistente social coordenando o projeto; uma pedagoga; uma coordenadora administrativa do projeto e oito instrutores de palestras e cursos.

Abrangência territorial: bairro onde está a sede da instituição (Santa Mônica) e bairros vizinhos, também no município de Vila Velha: Cocal, Santos Dumont, Jardim Colorado, Jardim Asteca, Jôquei de Itaparica, Soteco, Santa Inês, Divino Espírito Santo, dentre outros.

Forma de participação dos usuários na elaboração dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na execução dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários no monitoramento dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na avaliação dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Entidade: Kabishiel

Período do último relatório de atividades protocolado no COMASVV: 2012

Finalidade estatutária: Desenvolver atendimentos a pessoas cegas e de baixa visão e de ambos os sexos e qualquer idade, sem nenhum tipo de discriminação de classe social, raça ou religião, residentes em Vila Velha e demais municípios capixabas.

Objetivos: atender seus usuários nas áreas de: habilitação e reabilitação, saúde, assistência social, práticas esportivas, profissionalização e geração de renda entre outros serviços socioassistenciais.

Origem dos recursos: não informado no relatório de atividades.

Infraestrutura: não informado no relatório de atividades.

Público Alvo: Pessoas cegas ou de baixa visão que moram em bairros de área de vulnerabilidade social.

Capacidade de atendimento: 150 pessoas cegas ou de baixa visão.

Recurso financeiro utilizado: não informado no relatório de atividades.

Recursos humanos envolvidos: um pedagogo, quatro professores de educação especial, um professor de orientação e mobilidade, um professor de educação física, um professor de informática, uma assistente social, um psicólogo, um professor de canto, dois monitores de oficina, um auxiliar de secretaria, um motorista, uma cozinheira e dois auxiliares de serviços gerais. Não há identificação de quais profissionais são deslocados para quais atividades.

Abrangência territorial: 70% dos beneficiários são de Vila Velha e 30% de outros municípios.

Forma de participação dos usuários na elaboração dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na execução dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários no monitoramento dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na avaliação dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Entidade: Barrathiel

Período do último relatório de atividades protocolado no COMASVV: 2010

Finalidade estatutária: Não descrito no relatório de atividades.

Objetivos: Não descrito no relatório de atividades.

Origem dos recursos: Não descrito no relatório de atividades.

Infraestrutura: Não descrito no relatório de atividades.

Público Alvo: **Projeto D**: entidades comunitárias, órgãos públicos, organizações da sociedade civil, comunidade em geral e cidadãos em geral; **Projeto E**: famílias e moradores da região do Rio Aribiri; **Projeto Y**: famílias e moradores da região do Rio Aribiri; **Projeto Instituto G**: moradores da Região 5, entidades da sociedade civil com sede ou funcionamento na Região 5; **Projeto H**: moradores da Região 5 de Vila Velha; **Projeto K**: grupo de produtores artesanais do ES; **Projeto W**: não descrito no relatório de atividades; **Projeto N**: grupos de artesão do ES; **Projeto O**: artesãs rendeiras; **Projeto R**: 25 empreendimentos populares de Vila Velha, Secretarias municipais de Vila Velha, sete representantes da sociedade civil; **Projeto M**: moradores da Praia da Costa; **Projeto S**: população de Vila Velha.

Capacidade de atendimento: não descrita no relatório de atividades.

Recurso financeiro utilizado: não descrito no relatório de atividades.

Recursos humanos envolvidos: não descrito no relatório de atividades.

Abrangência territorial: não descrito no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na elaboração dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na execução dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários no monitoramento dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Forma de participação dos usuários na avaliação dos projetos: Não foi descrita no relatório de atividades.

Os relatórios de atividades das entidades da rede privada inscritas no COMASVV também descrevem os resultados alcançados pelos projetos desenvolvidos pela instituição. Considerando o texto dos relatórios, segundo pesquisa documental, estes foram os resultados:

Hamaliel:

49 adolescentes e jovens inseridos no mercado de trabalho, segundo pesquisa com 46 beneficiários, considerando um total de 439 beneficiários.

Kabshiel:

Garantia da execução de atividades diárias pelos deficientes visuais proporcionando uma melhor integração familiar e comunitária; colaboração para a preservação do meio ambiente.

Balthioul:

04 alunas exercendo profissão em salões de beleza e 12 trabalhando informalmente em suas residências, gerando renda para a família. Total de beneficiárias: 24 alunas no curso de beleza.

Barratiel Projeto D:

02 plenárias realizadas e elaboração da planta baixa de cobertura do local da coleta de resíduos.

Barratiel Projeto E:

Não descritos os resultados no relatório de atividades.

Barratiel Projeto Y:

Coleta de 30.254,94 kg de Pet; de 481,65 kg de alumínio e de 4.291 litros de óleo.

Barratiel Projeto G:

Inauguração da nova sede da Agência de Desenvolvimento Local; reuniões realizadas junto à comunidade local; articulações em rede junto à comunidade local; palestras realizadas com diversos temas; 32 atendimentos e encaminhamentos para empregos; 25 atendimentos às famílias dos programas sociais do governo; 39 famílias encaminhadas para atendimento médico e odontológico na Clínica Carmem Lúcia; implantação da unidade produtiva de blocos de concreto; 22 alunos formados no curso de puff feitos de garrafa pet.

Barratiel Projeto H:

90 créditos concedidos através do Programa Nossocrédito - aproximadamente R\$ 205.975,00 liberados e criação de 45 novos postos de trabalhos; 16 capacitações e cursos - empreendedores e artesanato; 40 assessorias técnicas realizadas; inauguração da unidade produtiva Fábrica de Blocos Terra.

Barratiel Projeto K:

Único empreendimento no ES selecionado para participar da criação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário; capacitação em planejamento estratégico, gestão, formação de preço e marketing de vendas, pelo Centro Público Estadual de Economia Solidária; nova loja na Rua Bahia, nº 80B, Praia da Costa-ES; Nova comissão de acompanhamento.

Barratiel Projeto W:

Não descritos no relatório de atividades.

Barratiel Projeto N:

Criação de rota turística - em Cariacica: Costumes Artes, AMUFIBRA; em Fundão: Fundão Artesanato; em Guarapari: APROMAG, Rendeiras de Bilro, NABOA; em Serra: Associação Serra Boa, Arte & Cia Artesanato e Tute Casacas e Tambores; em Viana: Associação de Artesanato Artemão e Paneleiras de Viana; em Vila Velha: Arte Solidária.

Barratiel Projeto O:

Diagnóstico; mobilização; processo de seleção para escolha das formadoras; qualificações: a arte de fazer renda, organização e autogestão e atendimento ao turista e hospitalidade; bazar das rendeiras; realização participativa de roteiros de visitação; parcerias com empreendedores do turismo local; integração à Rede Capixaba do Turismo Comunitário; visita técnica da coordenação da SETADES para avaliação e confecção da carteira profissional de 04 artesãs; adequação física do espaço da casa das rendeiras; participação na feira de final de ano da Samarco; demonstração dos produtos no Festival de Cultura de Guarapari; formatura de 20 aprendizes.

Barratiel Projeto R:

Resultados não descritos no relatório de atividades.

Barratiel Projeto M:

Aumento na adesão de moradores no volume de resíduo coletado; diminuição do percentual de resíduo não aproveitável; reinserção de 10 toneladas de resíduos no processo seletivo evitando descarte em aterro sanitário; geração de renda para associação de catadores; coleta durante três meses de 12.534 kg de resíduo, de 10 320 kg de resíduo reciclável e 2.064 kg de refugo.

Barratiel Projeto S:

Articulação e mobilização para criação do Núcleo Vila Velha; primeira reunião de mobilização; conquista de espaço físico, funcionários e equipamentos para Secretaria Executiva do Núcleo Municipal; realização de plenárias mensais; formação da comissão de comunicação; formação da comissão de articulação.

Para mensurar os resultados descritos nos relatórios de atividades, as entidades da rede privada de assistência social utilizam métodos que são escolhidos livremente pelas mesmas, porém, é certo que alguma metodologia foi definida para avaliar o comportamento dos beneficiários após as atividades desenvolvidas no(s) projeto(s) executado(s) pelas entidades e então, após tal análise metodológica, as instituições chegaram às conclusões citadas nos relatórios.

Em relação à metodologia utilizada para apurar os resultados descritos nos relatórios de atividades, constata-se:

Quadro 1: Metodologias utilizadas para avaliar resultados

ENTIDADES	METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DE RESULTADOS SEGUNDO RELATÓRIO DE ATIVIDADES
Hamaliel	Pesquisa via telemarketing realizada com 33% dos beneficiários. Não cita os instrumentos realizados na pesquisa e nem o referencial teórico que motivou a forma de mensuração adotada.
Kabshiel	Não citada no relatório de atividades
Balthioul	Controle de frequência e avaliação de média nas provas práticas. Não cita o referencial teórico que motivou a forma de mensuração adotada.

Fonte: Relatório de atividades protocolado no COMASVV

Em relação a todos os projetos da entidade Barratiel, as metodologias utilizadas para mensuração dos resultados não foram descritas nos relatórios de atividades protocolados no COMASVV.

5 COMPORTAMENTO DAS ENTIDADES INSCRITAS NO COMASVV: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A ATUAÇÃO PRÁTICA DAS ENTIDADES

O assessoramento visando transformação social, despertando empoderamento, iniciativa e planejamento de ações, bem como a defesa e garantia de direitos socioassistenciais como expressão legítima da segurança e proteção social garantidas pela Constituição Federal de 1988, são ações já previstas e conceituadas desde 2007, com o texto legal do Decreto 6.307 de 14 de dezembro.

Porém, embora conceituadas, reguladas e convalidadas, a efetivação de tais ações requerem muito mais do que a realização de atividades pontuais e ações assistêmicas. Não é tarefa simples alcançar a eficácia.

Avaliar o comportamento cotidiano das entidades de assessoramento, defesa e garantia de direitos é prudente devido à complexidade das metas legais que precisam alcançar e até mesmo em função da magnitude dos resultados pretendidos, logo, a gestão de sua conduta será elemento decisivo. Nesta linha, relembra Paz (2012, p. 117): “[...] os serviços ou projetos das entidades e organizações de assistência social, devem ter caráter permanente; ser desenvolvidos de forma sistemática; ser contínuos e planejados [...]”.

Tratando-se de objetivos e resultados disciplinados legalmente, há de se analisar o cerne da teoria legal e compará-la à prática, para análise do grau de eficácia da obrigação determinada a alguma parte, no caso em questão, às entidades da rede privada de assistência social.

Segundo Rocha e Ferreira (2011) uma norma jurídica deve ter plena eficácia, ou seja, além do plano da existência e validade, deve ser efetivada no caso concreto de tal maneira que cumpra a sua função primordial e originária.

Boschetti et. al. ratifica a necessidade desta metodologia de análise quando afirma que:

Estudar as passagens das orientações legais/formais à prática concreta de uma determinada política, pressupõe, como eixo metodológico central, o controle entre estas duas dimensões: o proposto nas documentações e legislações e as ações efetivamente concretizadas. (BOSCHETTI, et.al., 2001, p. 06)

Nesta lógica, revisitando a imposição legal e sua função, podemos iniciar pelo Decreto 6.307/2007 que em seu artigo 2º determinou que as entidades de assessoramento fortalecessem os movimentos sociais e formassem e capacitassem lideranças. Como obrigação legal das entidades de defesa e garantia de direitos o Decreto definiu a defesa e efetivação de direitos socioassistenciais e a construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos.

Mais tarde, em 2011, o Conselho Nacional de Assistência Social torna mais pragmático e identificável os objetivos e resultados esperados para configuração da eficácia das entidades da rede privada voltadas à sensibilização e atitude para construção da cidadania e proteção social, através da Resolução 27.

Partir-se-á para análise comparativa da teoria legal que rege as entidades da rede privada de assessoramento e/ou defesa e garantia de direitos, com a prática adotada pelas entidades inscritas no COMASVV, segundo planos de ação e relatórios de atividades.

5.1 RELATÓRIO DE ATIVIDADES: ANÁLISE DE ADEQUAÇÃO

Como visto, o conteúdo mínimo previsto para um relatório de atividades das entidades e organizações operadoras da política de assistência social foi detalhadamente exposto na Resolução CNAS 16/2010 e na Resolução COMASVV 45/2012.

A análise comparativa dos dados colhidos na pesquisa documental demonstra o panorama do nível de adequação dos relatórios. Vide abaixo quadro criado pela autora com a descrição dos dados.

Quadro 2 – Análise quantitativa dos relatórios de atividades

Itens obrigatórios	Hamaliel	Balthioul	Kabishiel	Barrathiel
Finalidades estatutárias	X	X	X	Não
Objetivos	X	X	X	Não
Origem dos recursos	X	X	Não	Não
Infraestrutura	X	X	Não	Não
Público Alvo	X	X	X	X
Capacidade de atendimento	X	X	X	Não
Recurso Financeiro utilizado	X	Não	Não	Não
Recursos humanos envolvidos	X	X	X	Não
Abrangência territorial	X	X	Não	Não
Forma de participação dos usuários na elaboração	Não	Não	Não	Não
Forma de participação dos usuários na execução	Não	X	Não	Não
Forma de participação dos usuários no monitoramento	Não	X	Não	Não
Forma de participação dos usuários na avaliação	Não	X	Não	Não
Percentual atendido	69,23	84,61	38,46	92,31
Média geral	71,15			

Fonte: Relatório de Atividades registrado no COMASVV

Considerando que o total de itens exigidos pela legislação em um relatório de atividades corresponda a 100%, a instituição Hamaliel atende a 69,23% dos itens; a Balthioul atende a 84,61%; a Kabishiel atende a 38,46% e a Barratiel a 92,31%. Estes percentuais correspondem à análise quantitativa, o que significa dizer que foi considerada a existência ou não dos itens no relatório, ou seja, o número de itens existentes em relação ao número obrigatório, sem considerar ainda nesta fase da análise se seu conteúdo estava ou não adequado.

O comparativo do quantitativo de itens obrigatórios existentes no Relatório de Atividades protocolado no COMASVV em relação aos itens previstos na legislação já demonstra certa fragilidade e que as entidades de assessoramento e defesa ou garantia de direitos não cumprem fielmente o estabelecido na regra legal, percentualmente chegando a uma média de 71,15% de requisitos atendidos, ressaltando que existem percentuais que variam entre extremos de 38,46% e 92,30%.

Quando parte-se da análise quantitativa para análise qualitativa dos dados, as fragilidades ficam maiores e mais evidentes, pois, a presença de um item exigido nem sempre significa uma abordagem coerente e suficiente para atender a essência da exigência legal.

Quando analisada a estrutura de tópicos previstos na legislação, referente ao relatório de atividades, fica evidente que neste documento seria necessário visualizar a forma de agir e estrutura da pessoa jurídica proponente do projeto, programa ou ação, para em seguida identificar no texto detalhes sobre tais projetos, programas e ações, desde a forma como foram legitimados pela população, passando para fonte de sua manutenção, chegando até a forma como foi operacionalizado.

Por isto, o artigo 8º da Resolução COMASVV 45/2012 dispõe:

V - ter expresso em seu relatório de atividades:

- a) finalidades estatutárias;
- b) objetivos;
- c) origem dos recursos;
- d) infraestrutura;
- e) identificação de cada serviço, projeto, programa ou benefício socioassistencial executado, informando respectivamente:
 - e.1) público alvo;
 - e.2) capacidade de atendimento;
 - e.3) recurso financeiro utilizado;
 - e.4) recursos humanos envolvidos.
 - e.5) abrangência territorial;
 - e.6) demonstração da forma de participação dos usuários e/ou estratégias que serão utilizadas em todas as etapas do plano: elaboração, execução, avaliação e monitoramento.

Podem-se extrair informações nos relatórios de atividades que preenchem os tópicos exigidos, porém a estrutura determinada pela legislação, a ordem dos tópicos e as nomenclaturas adotadas para os mesmos dentro do relatório não são semelhantes aos previstos na Resolução COMASVV. Percebe-se que existe a informação requisitada num certo grau e que o autor do texto do relatório conhece o

conteúdo exigido por lei, mas há confusão na redação do texto, que, desordenado prejudica a manutenção de um raciocínio linear, como seria possível se fosse seguida a estrutura e ordem como previstas no texto legal.

Fragilidades em vários aspectos tornam os relatórios apresentados ao COMASVV vulneráveis, dentre as descobertas pela autora da pesquisa, podemos citar:

- indicação generalizada do valor dos recursos financeiros, sem identificar o montante investido em cada projeto;
- descrição dos recursos humanos sem identificação de quais trabalham em cada projeto ou de quantas horas dedicam a cada projeto;
- ausência de clareza quanto à forma de participação dos usuários nas etapas de elaboração, execução, monitoramento e avaliação, deslegitimando a demanda social e a proposta executada.
- confusão textual entre objetivos e finalidades estatutárias;
- descrição de resultados atingidos que em alguns casos são atividades ou ações desenvolvidas pela entidade e não resultados, pois não seriam mudanças alcançadas na vida dos usuários.

5.2 CENÁRIO: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO PRÁTICO DAS RESOLUÇÕES CNAS 27/2011 e 33/2011

As entidades sem fins lucrativos componentes da rede privada de assistência social, atuantes no assessoramento e/ou na defesa e garantia de direitos, têm matrizes legais para diretriz de suas atividades e dos resultados que devem alcançar.

Segundo Resolução CNAS 27/2011 tais entidades devem:

- 1) Executar as seguintes atividades (isoladas ou em conjunto):

- Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social;
- Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;
- Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;
- Produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade sobre os seus direitos de cidadania e da política de assistência social, bem como dos gestores públicos, trabalhadores e entidades com atuação preponderante ou não na assistência social subsidiando-os na formulação, implementação e avaliação da política de assistência social, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, gestores, trabalhadores e entidades de assistência social;
- Promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de defesa de direitos tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;
- Reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;
- Formação política-cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros e lideranças populares, tendo como público alvo famílias e indivíduos

em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, conselheiros;

- Desenvolvimento de ações de monitoramento e controle popular sobre o alcance de direitos socioassistenciais e a existência de suas violações, tornando públicas as diferentes formas em que se expressam e requerendo do poder público serviços, programas e projetos de assistência social.

2) Atingir os seguintes resultados:

- Fortalecimento da cidadania dos usuários;
- Qualificação da intervenção e protagonismo dos sujeitos nos espaços de participação democrática, como conselhos, comissões locais, conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros;
- Qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela rede socioassistencial;
- Socialização dos conhecimentos produzidos junto aos diferentes atores da política de assistência social;
- Efetivação de direitos e ampliação do acesso à proteção social;
- Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras;
- Incidência na redução da pobreza e demais.

Evidencia-se a grande importância da eficiência na atuação das entidades de assessoramento e defesa/garantia de direitos, quando conhecidas as competências legais que lhe foram atribuídas. Uma delas é a formação política-cidadã voltada à conselheiros de assistência social, visto o peso do controle social para eficácia da Política Nacional de Assistência Social, controle este que depende em grau elevado da capacidade de decisão dos conselheiros e de sua formação política-ideológica.

Reforçando tal importância, Pinheiro e Paula (2012) destacam que um dos problemas apontados na Pesquisa de Informações Municipais na atuação dos conselhos é a sua manipulação política ou ideológica. Este problema seria menor se

os conselheiros tivessem boa formação técnica e política, função das entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos, previsto na Resolução CNAS 27/2011.

“[...] há uma conjuntura de dificuldades para a concretização da participação popular e o conseqüente fortalecimento de uma sociedade civil organizada, crítica e comprometida com valores e princípios coletivos”, ratificam as autoras.

Outro aspecto sobre as diretrizes legais para entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos é o texto da Resolução CNAS 33/2011, que trata da definição legal de “promoção da integração ao mercado de trabalho”. É importante observar que a intenção da legislação é deixar claro o conjunto de aptidões que necessitam ser despertadas e trabalhadas para o alcance da autonomia cidadã através do acesso ao trabalho.

A determinação da Resolução, numa visão holística, ressalta a abrangência e a complexidade desta integração profissional, que dependerá muitas vezes de estimular variáveis que vão além da assistência social, passando por tratamentos através de outras políticas públicas, o que dependerá do contexto em que vive o usuário e o tipo e grau de vulnerabilidade social que o atinge.

A promoção da integração ao mercado de trabalho deve ser sempre entendida na perspectiva de proteção social, como discorre Paz (2012, p. 117) lembrando o conceito da NOB/2005, onde “proteção social deve propiciar a conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social”.

Nesta perspectiva de identificar as necessidades e fragilidades dos usuários que pretendem se inserir no mundo do trabalho, determina a Resolução que a política de assistência social quando tem esta missão deve necessariamente estabelecer um atendimento em rede, ou seja, multisetorial, indo além da qualificação profissional pura e simplesmente.

Artigo 2º Definir que Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho se dá por meio de um conjunto integrado de ações das diversas políticas cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de

estratégias coletivas.(BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011, p. 01)

Necessário se faz, para avaliação de eficácia na atuação das entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, estabelecer uma linha de análise comparando as atividades que escolheram desenvolver e as atividades indicadas pela legislação para estes tipos de entidades, bem como os resultados alcançados por elas e os resultados esperados na teoria legal.

Adotou-se a seguinte matriz de análise a partir da avaliação dos relatórios de atividades protocolizados no COMASVV:

Quadro 3 – Matriz de avaliação adotada para análise de eficácia

SITUAÇÃO VERIFICADA	STATUS POSSÍVEIS	PRÓXIMA ETAPA
Se não estão desenvolvendo as atividades previstas na Resolução 27/2011	Ineficazes	Desnecessária
Se estão desenvolvendo as atividades previstas na Resolução 27/2011	Podem ser eficazes	Verificar resultados
Se demonstraram que não alcançam os resultados previstos na Resolução 27/2011	Ineficazes	Desnecessária
Se demonstraram que alcançam os resultados previstos na Resolução 27/2011	Podem ser eficazes	Verificar forma adotada para mensuração de resultados
Se demonstraram não medir os resultados	Ineficazes	Desnecessária
Se demonstraram que medem os resultados positivos observados	Podem ser eficazes	Verificar o método utilizado para medição de resultados
Se utilizaram método científico com base doutrinária específica para comprovar a medida de seus resultados positivos	Eficazes	Desnecessária
Se utilizaram método não científico sem base teórica específica	Podem ser eficazes	Verificar detalhamento do método utilizado
Se o método criado pela entidade apresentar muitas fragilidades: considerar os resultados observados duvidosos	Ineficazes	Desnecessária
Se o método criado pela entidade apresentar poucas ou nenhuma fragilidade: ratificar os resultados como positivos	Eficazes	Desnecessária

Fonte: Elaborado pela autora

A matriz de avaliação criada propõe um raciocínio objetivo a partir da seguinte lógica:

Parte-se de uma concepção: os projetos de entidades da rede privada de assistência social atuantes no assessoramento ou na defesa e garantia de direitos só terão resultados satisfatórios se tais entidades conseguirem ser eficazes na sua atuação. A Resolução CNAS 27/2011 definiu as metas para tais entidades, à medida que determinou quais os resultados seriam satisfatórios. Além dos resultados esperados, a resolução definiu que tipo de atividade deveria ser praticada pelas entidades de assessoramento ou defesa e garantia de direitos e também definiu para que tipo de público alvo àquelas deveriam trabalhar. Nesta linha de raciocínio, se as entidades da rede privada de assistência social alcançam resultados que indicam mudanças sociais positivas, se realizam atividades para determinado público alvo e se estes resultados, atividades e públicos são condizentes com o determinado pela Resolução CNAS 27/2011, à luz da legislação estaríamos diante de uma instituição eficaz. É a análise proposta pela matriz de avaliação.

Desta forma, é possível dizer que, numa análise em que tomamos como parâmetro as determinações legais para entidades de assessoramento ou defesa e garantia de direitos, contidas na Resolução 27/2011:

- se a entidade não realiza as atividades previstas na resolução, não teria condições de atingir os resultados lá previstos, logo, seria uma entidade ineficaz;
- se a entidade realiza as atividades previstas na resolução, há chances, ou seja, está no caminho indicado pela legislação para alcançar os resultados esperados e agir com eficácia, porém é necessário na etapa seguinte da análise avaliar que tipo de resultado descreve;
- se a entidade não descreve seus resultados e limita-se a desenvolver atividades (mesmo as previstas na Resolução), não está provocando a transformação social determinada pela resolução, logo, seria ineficaz;
- porém se a entidade descreve em seus relatórios resultados alcançados e se estes são compatíveis com os determinados pela Resolução, poderia estar atuando de maneira eficaz, o que dependerá da forma como mede tal resultado, pois é necessário conferir credibilidade ao descrito;

- se os resultados descritos pela entidade são os esperados e listados na resolução e se para a mensuração destes, a entidade utiliza método científico com o respectivo embasamento teórico, não poderá ter os resultados questionados, logo, ela comprova a ação eficaz;
- porém se, mesmo descrevendo resultados compatíveis com os designados pela Resolução, o método adotado pela entidade para mensuração não é científico, significará dizer que ela pode estar atuando de maneira eficaz, desde que o método de análise de resultado adotado não apresente muitas fragilidades;
- se inexistir método para mensuração dos resultados descritos pela entidade ou se o método adotado for muito frágil, não gerará credibilidade ao que foi apurado, mesmo que sejam compatíveis com os resultados esperados pela resolução e nesta concepção não há como afirmar atuação eficaz, deduzindo a ineficácia da entidade.

A avaliação da pertinência da atuação das entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos, inscritas no COMASVV, é possível quando estabelecida uma relação comparativa direta entre o realizado pela instituição e o previsto na Resolução CNAS 27/2011, tanto em relação às atividades que exerce a entidade quanto em relação aos resultados alcançados descritos nos seus relatórios de atividades.

O comparativo demonstra:

Hamaliel

Atividades executadas pela entidade – a) oferecem 14 diferentes tipos de cursos; Palestras e oficinas para orientação profissional; parcerias com órgãos diversos da PNAS para divulgação das vagas de cursos oferecidos; b) participação em reunião do COMASVV e do CONCAV; c) aulas de ginástica.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; Promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de

defesa de direitos tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;

Resultados alcançados pela entidade - 49 adolescentes e jovens inseridos no mercado de trabalho.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 - Efetivação de direitos e ampliação do acesso à proteção social; Incidência na redução da pobreza.

Balthioul

Atividades executadas pela entidade – a) Cursos de manicure e pedicure e cursos de sobrancelha com designer em henna e depilação egípcia; b) Seminário de higiene biosegurança no trabalho e pessoal, ética e postura; Seminário de auto-estima e empreendedor individual.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade - 04 alunas exercendo profissão em salões de beleza e 12 trabalhando informalmente em suas residências, gerando renda para a família. Total de beneficiárias: 24 alunas no curso de beleza.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 - Efetivação de direitos e ampliação do acesso à proteção social; Incidência na redução da pobreza.

Kabshiel

Atividades executadas pela entidade – a) iniciação de escrita e leitura em Braille; b) braille avançado; técnica em sorobã; c) leitura ampliada; apoio e reforço escolar; d) aulas de inglês e informática em programas acessíveis; e) acesso à máquina para escrita em Braille; f) acesso a equipamentos eletrônicos acessíveis à leitura e impressão; g) encaminhamentos a médicos oftalmologistas nas unidades de saúde; h) encaminhamentos a órgãos públicos e privados para acesso a direitos socioassistenciais; i) atendimentos individuais por psicólogos e assistentes sociais; oficinas de terapia ocupacional; j) atividades laborais em clínicas de massoterapia;

atividades esportivas; l) transporte para usuários de bairros de difícil acesso ou sem a técnica de orientação e mobilidade.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 - Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; Promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de defesa de direitos tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;

Resultados alcançados pela entidade - Garantia da execução de atividades diárias pelos deficientes visuais proporcionando uma melhor integração familiar e comunitária; colaboração com a preservação do meio ambiente.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 - Fortalecimento da cidadania dos usuários; Efetivação de direitos e ampliação do acesso à proteção social; Incidência na redução da pobreza e demais.

Barratiel - Projeto D

Atividades executadas pela entidade – Participação na Comissão Gestora e nas plenárias do Fórum.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 - Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; Formação política-cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros e lideranças populares, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, conselheiros; Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade - 02 plenárias realizadas e elaboração da planta baixa de cobertura do local da coleta de resíduos.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 - Fortalecimento da cidadania dos usuários; Qualificação da intervenção e protagonismo dos sujeitos nos espaços de participação democrática, como conselhos, comissões locais, conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros;

Barratiel - Projeto E

Atividades executadas pela entidade – a) realização de diagnóstico para avaliação de financiamento através da Moeda Verde; b) financiamento para produção de tecnologias limpas; c) financiamento para consumo.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 - assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade – não descritos no relatório de atividades.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Impossível a análise devido à ausência de descrição de resultados referente a este projeto.

Barratiel - Projeto Y

Atividades executadas pela entidade – a) coleta de resíduos dispensados indevidamente na natureza; b) troca dos resíduos coletados por alimentos.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 - Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade – Coleta de 30.254,94 kg de Pet; de 481,65 kg de alumínio e de 4.291 litros de óleo.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das “redes de produção solidária” regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras.

Barratiel - Projeto G

Atividades executadas pela entidade – a) Coordenação das ações realizadas pelo Instituto.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; Formação política-cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros e lideranças populares, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, conselheiros.

Resultados alcançados pela entidade – Inauguração da nova sede da Agência de Desenvolvimento Local; reuniões realizadas junto à comunidade local; articulações

em rede junto à comunidade local; palestras realizadas sobre diversos temas; 32 atendimentos e encaminhamentos para empregos; 25 atendimentos às famílias dos programas sociais do governo; 39 famílias encaminhadas para atendimento médico e odontológico na Clínica Carmem Lúcia; implantação da unidade produtiva de blocos de concreto; 22 alunos formados no curso de puff feitos de garrafa pet.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Fortalecimento da cidadania dos usuários; Qualificação da intervenção e protagonismo dos sujeitos nos espaços de participação democrática, como conselhos, comissões locais, conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros; Efetivação de direitos e ampliação do acesso à proteção social; Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras; Incidência na redução da pobreza e demais.

Barratiel - Projeto H

Atividades executadas pela entidade – a) realização de diagnóstico para análise de financiamento comunitário; b) empréstimos através da moeda social Terra; c) articulação e coordenação de feira de produtores locais; d) capacitações em economia solidária.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade – 90 (noventa) créditos concedidos através do Programa Nossocrédito - aproximadamente R\$ 205.975,00 liberados e criação de 45 (quarenta e cinco) novos postos de trabalho; 16 capacitações e cursos - empreendedores e artesanato; 40 (quarenta) assessorias técnicas realizadas; inauguração da unidade produtiva Fábrica de Blocos Terra.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras; Incidência na redução da pobreza e demais.

Barratiel - Projeto K

Atividades executadas pela entidade – assessoramento da comissão gestora e nas plenárias da associação de artesãos.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais;

Resultados alcançados pela entidade – Único empreendimento no Espírito Santo selecionado para participar da criação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário; capacitação em planejamento estratégico, gestão, formação de preço e marketing de vendas, pelo Centro Público Estadual de Economia Solidária; nova loja localizada na Rua Bahia, nº 80 B, Praia da Costa-Espírito Santo; Nova comissão de acompanhamento.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Fortalecimento da cidadania ampla dos usuários; Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras; Incidência na redução da pobreza e demais.

Barratiel - Projeto W

Atividades executadas pela entidade – Encontro de moradores de Vila Velha para coletânea de fotos e documentos antigos da cidade.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Sem identificação correspondente.

Resultados alcançados pela entidade – não descritos no relatório de atividades.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Impossível a análise devido à ausência de descrição de resultados referente a este projeto.

Barratiel – Projeto N

Atividades executadas pela entidade – a) fortalecimento do artesanato local; b) formação da rede; c) coordenação do projeto.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais; Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade – Criação de rota turística - em Cariacica: Costumes Artes, AMUFIBRA; em Fundão: Fundão Artesanato; em Guarapari: APROMAG, Rendeiras de Bilro, NABOA; em Serra: Associação Serra Boa, Arte & Cia Artesanato e Tute Casacas e Tambores; em Viana: Associação de Artesanato Artemão e Paneleiras de Viana; em Vila Velha: Arte Solidária.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras; Incidência na redução da pobreza e demais.

Barratiel – Projeto O

Atividades executadas pela entidade – a) reativação da Casa das Rendeiras; b) fomento à comercialização dos produtos e à visitação turística; c) promover qualificação profissional.

Atividades equivalentes previstas na Res. 27/2011 – Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade – diagnóstico; mobilização; processo de seleção para escolha das formadoras; qualificações: a arte de fazer renda, organização e autogestão e atendimento ao turista e hospitalidade; bazar das rendeiras; realização participativa de roteiros de visitação; parcerias com empreendedores do turismo local; integração à Rede Capixaba do Turismo Comunitário; visita técnica da coordenação da SETADES para avaliação e confecção da carteira profissional de 04 artesãs; adequação física do espaço da casa das rendeiras; participação na feira de final de ano da Samarco; demonstração dos produtos no Festival de Cultura de Guarapari; formatura de 20 aprendizes.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras; Fortalecimento da cidadania dos usuários; Incidência na redução da pobreza e demais.

Barratiel – Projeto R

Atividades executadas pela entidade – realização de 10 plenárias com participação de empreendimentos populares, secretarias municipais de Vila Velha, representantes da sociedade civil e entidades de fomento e assessoria.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de

vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social.

Resultados alcançados pela entidade – Resultados não descritos no relatório de atividades.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Impossível a análise devido à ausência de descrição de resultados referente a este projeto.

Barratiel – Projeto M

Atividades executadas pela entidade – Evento de apresentação de projeto e termo de compromisso entre condomínios e prefeitura; visita a 150 condomínios da Praia da Costa em Vila Velha; coleta de assinaturas no Termo de Compromisso por parte dos condomínios; início da coleta seletiva em três condomínios;

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Resultados alcançados pela entidade – Aumento na adesão de moradores no volume de resíduo coletado; diminuição do percentual de resíduo não aproveitável; reinserção de 10 toneladas de resíduos no processo seletivo evitando descarte em aterro sanitário; geração de renda para associação de catadores; coleta durante três meses de 12.534 kg de resíduo, de 10 320 kg de resíduo reciclável e 2.064 kg de refugo.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos

sociais; estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais.

Barratiel – Projeto S

Atividades executadas pela entidade – Mobilização da população de Vila Velha para alcance dos Objetivos do Milênio.

Atividades equivalentes previstas na Resolução 27/2011 – assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro para famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, para grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, para entidades de assistência social; formação política-cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros e lideranças populares, tendo como público alvo famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais, conselheiros.

Resultados alcançados pela entidade – articulação e mobilização para criação do Núcleo Vila Velha; primeira reunião de mobilização; conquista de espaço físico, funcionários e equipamentos para Secretaria Executiva do Núcleo Municipal; realização de plenárias mensais; formação da comissão de comunicação; formação da comissão de articulação.

Resultados esperados equivalentes previstos na Resolução 27/2011 – Qualificação da intervenção e protagonismo dos sujeitos nos espaços de participação democrática, como conselhos, comissões locais, conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros; Fortalecimento da cidadania dos usuários.

5.3 EFICÁCIA DE ATUAÇÃO NO ASSESSORAMENTO, DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS: RESULTADOS E FRAGILIDADES

Definido o problema, a hipótese, as variáveis, selecionada a amostra, o passo seguinte no processo de investigação tem a ver com a coleta de dados empíricos. Trata-se de saber “o que” e “como” vão ser recolhidos os dados, que instrumentos vão ser utilizados, questões fundamentais das quais depende a *qualidade científica dos resultados* e das conclusões do

estudo. (Almeida & Freire, 1997; Black, 1999, apud Coutinho, 2012, p. 99 – grifos nossos)

Para medida da qualidade científica dos resultados de projetos sociais, foram desenvolvidos por diferentes pessoas jurídicas, alguns métodos científicos para avaliação. Um dos mais conhecidos e conceituados no Brasil é o método econométrico de avaliação desenvolvido pela Fundação Itaú Social: Avaliação Econômica de Impacto Social. Este método é divulgado para muitas entidades sem fins lucrativos no Brasil e no exterior e órgãos públicos brasileiros, através de cursos gratuitos oferecidos pela Fundação, que também realiza seminários locais, nacionais e internacionais. Outros métodos existentes são menos conhecidos, mas igualmente válidos, tais como o desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna e pela Criando Consultoria.

Na utilização da matriz de análise criada nesta pesquisa para análise de eficácia, como forma de medida de resultado social descrito no relatório de atividades das instituições objeto desta pesquisa, considerou-se como método científico quaisquer metodologias, dentre as citadas ou não, desde que referenciadas teoricamente.

A coleta documental de dados das instituições inscritas no COMASVV para realização das atividades de assessoramento e/ou defesa e garantia de direitos, proporciona uma visão objetiva em relação às determinações legais da Resolução CNAS 27/2011 e quando prospectada para a matriz de avaliação criada, chega-se ao seguinte panorama:

Quadro 4 – Análise de eficácia

SITUAÇÃO VERIFICADA	Hamaliel	Balthioul	Kabshiel	Barratiel
Não estão desenvolvendo as atividades previstas na Resolução 27/2011				
Estão desenvolvendo alguma das atividades previstas na Resolução 27/2011	X	X	X	X
Não alcançam os resultados previstos na Resolução 27/2011				
Demonstram no relatório de atividades que alcançam algum dos resultados previstos na Resolução 27/2011	X	X	X	X
Não demonstraram medir os resultados			X	
Relataram que medem os resultados positivos observados	X	X		X
Demonstram utilizar método científico com base doutrinária específica para comprovar seus resultados positivos				
Não demonstraram utilizar método científico e os relatórios apresentam resultados sem base teórica específica de medida	X	X		X
O método usado pela entidade apresenta muitas fragilidades tornando os resultados observados duvidosos	X	X		X
Método usado pela entidade para avaliar resultados apresenta poucas ou nenhuma fragilidade				
Status para atuação da entidade com base na pesquisa documental	Ineficaz	Ineficaz	Ineficaz	Ineficaz

Fonte: Elaborado pela autora

A constatação de ineficácia na atuação das entidades inscritas no COMASVV decorre da fragilidade dos resultados demonstrados e das práticas identificadas nos relatórios de atividades.

Além de, como dito, não apresentarem todos os elementos quantitativos e qualitativos previstos na legislação, indicando comportamento inadequado na condução de suas obrigações legais relacionadas à confecção destes importantes documentos, existem outras variáveis nos relatórios de atividades das entidades que

demonstram as limitações da forma de mensuração que adotaram para medir seus resultados.

Consequentemente, tornam-se questionáveis os próprios resultados apresentados, já que as instituições avaliadas não optaram por métodos científicos tradicionais para mensuração dos resultados divulgados.

Os limites e riscos no uso de um método de avaliação não científico são alvos de destaque na teoria que aborda investigação em ciências sociais e humanas:

É sempre possível conceber instrumentos originais de boa qualidade, mas isso requer um trabalho considerável. Se a variável é complexa e multidimensional é preciso muito tempo, trabalho e recursos para obtermos um instrumento válido e confiável. (COUTINHO, 2012, p. 105)

A mesma teoria defende o uso de instrumentos de medidas já testados, avaliações científicas:

Se usarmos um instrumento já existente contribuimos para o conhecimento das suas propriedades e valor, sobretudo se tratar-se de uma variável central para o domínio de estudo em causa, em que muitos investigam e em que é importante comparar e confrontar resultados para se obterem instrumentos cada vez mais confiáveis e válidos. (Coutinho, 2012, p. 105)

Resumidamente, pode-se observar após análises:

Hamaliel: embora desenvolva algumas das atividades legalmente determinadas e descreva alguns dos resultados esperados e descritos na legislação, a instituição não utiliza método científico para mensuração e comprovação de tais resultados e o critério não científico adotado (pesquisa por telemarketing) foi permeado por muitas fragilidades.

Balthioul: embora desenvolva algumas das atividades legalmente determinadas e descreva alguns dos resultados esperados e descritos na legislação, a instituição não utiliza método científico para mensuração e comprovação de tais resultados e o critério não científico adotado (controle de frequência e notas em provas aplicadas) foi permeado por muitas fragilidades.

Kabshiel: embora desenvolva algumas das atividades legalmente determinadas e descreva alguns dos resultados esperados e descritos na legislação, a instituição não relata no plano de ação ou no relatório de atividades, o uso de nenhum tipo de método, científico ou não, para mensuração e comprovação de tais resultados.

Barratiel: embora desenvolva algumas das atividades legalmente determinadas e descreva alguns dos resultados esperados e descritos na legislação, a instituição não utiliza método científico para mensuração e comprovação de tais resultados e o critério adotado (avaliação semestral de indicadores de resultado) foi permeado por muitas fragilidades.

Aplicando a matriz de análise construída para avaliação da forma de atuação das quatro entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos, que também leva em consideração, além das outras variáveis, a fragilidade identificada nos métodos de avaliação escolhidos pelas instituições, ratifica-se o status de “ineficácia”.

Para análise e descrição das referidas fragilidades, que invalidaram os métodos utilizados para aferição dos resultados positivos relatados pelas entidades, foram considerados alguns elementos, por isto separou-se as entidades em dois grupos, retomando a classificação do MDS:

a) três das quatro entidades avaliadas (Hamaliel, Kabshiel e Balthioul) foram classificadas pelo MDS como entidades com missão de promover a integração ao mercado de trabalho, no conceito da Resolução CNAS 33/2011;

b) a entidade Barratiel foi classificada pelo MDS como entidade com a missão de assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro; no estímulo ao desenvolvimento integral sustentável; na promoção da defesa e direitos já estabelecidos.

Em relação às entidades Hamaliel, Kabshiel e Balthioul, partindo das premissas legais da Resolução 33/2011, como já exposto, a promoção da integração ao mercado de trabalho é uma das ações previstas para as entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos socioassistenciais. Porém na expectativa da amplitude proposta pela política de assistência social, que almeja uma proteção social na sua essência, esta integração ao mercado de trabalho vai além da geração de emprego e renda.

Isto significa que os resultados alcançados pelas entidades classificadas como atuantes na promoção da integração ao mercado de trabalho devem comprovar que os usuários da rede privada de assistência social alcançaram também:

protagonismo, participação cidadã, inserção no processo de construção coletiva de estratégias, sendo essencial para construção destas características comportamentais que exista uma ação conjunta com envolvimento de diversas políticas públicas.

Analisando as três entidades citadas, classificadas na Resolução 33/2011, os resultados descritos nos relatórios de atividades das instituições apresentam as seguintes fragilidades:

- Quanto às instituições Hamaliel e Balthioul ambas apontam como resultado que parte de seus beneficiários treinados estão efetivamente empregados, porém se limitam à avaliação do número de empregos alcançados, sem mencionar qualquer resultado ligado à melhoria da postura cidadã de tais beneficiários. Não descrevem se estes passaram a participar de ações coletivas em prol da cidadania, tais como Conselhos de políticas públicas, fóruns, reuniões de associações de moradores, etc e como destaca Campos (2010, p. 251) “É impossível protagonismo sem participação”. Diante desta ausência de percepção, não é possível afirmar que houve a integração ao mundo do trabalho na concepção prevista na legislação, mesmo que tenha ocorrido geração de emprego e renda. A instituição não mediu o que deveria alcançar como meta legal, logo não há comprovação de eficácia. Neste caso é possível observar que houve falha na validade do instrumento utilizado para medir o resultado, pois foi utilizado como instrumento a entrevista telefônica junto ao usuário beneficiado pela instituição que era questionado sobre situação de emprego.

Baseado no que preconiza a doutrina, a falha foi no conteúdo deste instrumento de medida, que se atentou apenas à variável emprego, deixando de lado as demais: protagonismo, pertencimento, cidadania, iniciativa e outras. Recomendado é sempre realizar a validade de conteúdo do instrumento de medida. Segundo Eisman, 1992, apud Coutinho (2012, p. 124) “O objetivo é pois investigar se o conteúdo dos itens da prova cobrem os aspectos mais relevantes do conceito que o instrumento pretende medir”.

Moore (1983, apud Coutinho, 2012, p. 124) ressalta que avaliar a validade do conteúdo do instrumento utilizado para medir resultados, “[...] faz sentido em instrumentos que avaliam inteligência, habilidade, conhecimento e destrezas dos sujeitos [...]”.

A instituição tem como missão legal a promoção da integração ao mercado de trabalho, que traz na Resolução CNAS 33/2011, como já dito, dentre outras características a alcançar, o protagonismo e fica evidenciada a insuficiência e inadequação da forma utilizada para medir os resultados esperados quando atenta-se para este conceito, onde pode-se citar a visão de Campos (2012, p. 246): “Para efeito de reflexão, denomino de “protagonismo” o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas, formais ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais.” Ratifica também Demo (2003, apud Campos, 2012, p. 246) “O protagonismo consiste em “organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, atingindo o patamar coletivo”.

- Avaliando ainda a entidade Hamaliel, além do problema destacado no item anterior, outra fragilidade do resultado apresentado e que ratifica a ineficácia é o próprio quantitativo de beneficiários empregados após se tornarem egressos dos cursos oferecidos pelas entidades. Segundo Barbatta (2002), se o total de usuários atendidos pela entidade foi de 439 pessoas, a amostra estatisticamente relevante para análise de resultados alcançados seria de 209 usuários, porém a instituição entrevistou somente 146. Além da amostra não ser estatisticamente relevante, o número de usuários empregados é menos relevante ainda, apenas 49 pessoas, o que demonstra que ocorreu ausência de alguns processos ainda necessários para que os demais usuários (97 pessoas) também conseguissem uma colocação no mercado.

Mais um problema identificado nesta instituição é a subjetividade da forma de medida adotada: pesquisa por telemarketing. Não há descrição da periodicidade de pesquisa, instrumentos utilizados, responsável pela pesquisa, registro das informações ou qualquer outro dado que comprove sua realização.

- Continuando a avaliação da entidade Balthioul, além de não ter medido a integração no mercado de trabalho no conceito legal, existem outros dois problemas simultâneos. O primeiro refere-se também à ausência de resultados positivos estatisticamente relevantes, pois o relatório de atividades demonstra o atendimento a 24 (vinte e quatro) mulheres com 16 delas alcançando emprego e renda e o número estatisticamente relevante seria 23 empregadas, segundo referência teórica já citada. O outro problema diagnosticado é que o resultado (número de empregos

alcançados) apresentado no relatório não tem relação com a mensuração que a entidade realizou (índice de presença nos cursos e o desempenho nas provas aplicadas). Portanto não fica claro como a entidade chegou ao resultado divulgado, ou seja, ao número de empregos e à geração de renda, descritos no relatório. O resultado apresentado não tem como ser medido pelos instrumentos utilizados. Punho (2012, apud Coutinho, 2012, p. 123) ressalta que “A validade de um instrumento, talvez melhor indicador da sua qualidade, indica se, de fato, o instrumento “mede aquilo que acreditamos (ou queremos) que ele meça”. E ainda:

[...] a validade externa, está diretamente relacionada com a generalização de resultados, isto é, “até que ponto as representações que se obtiveram da realidade podem ser legitimamente comparadas e generalizadas a outros grupos de indivíduos, a outros contextos, a outros instrumentos de medida ou a outros investigadores”. (Coutinho, 2012, p. 123)

- Quanto à instituição Kabshiel, apesar de sua classificação pelo MDS, não há menção em seu relatório de atividades, sobre *integração ao mercado de trabalho* de maneira quantificada. Também, embora os resultados relatados indiquem o alcance do protagonismo e sentimento de cidadania dos usuários beneficiados, bem como ação em rede com outras políticas públicas, não há relato sobre a forma como medem tais resultados observados, parecendo limitarem-se à observação da equipe, mas nem mesmo esta forma de análise (observação) é citada no relatório de atividades.

A citação dos resultados relatados pela entidade e a ausência de clareza sobre a forma de sua constatação faz tempestiva a lembrança sobre a amplitude da expressão “exercício da cidadania”, como disposto na NOB SUAS/2005 e destacado por Paz (2012, p. 118):

[...] em defesa dos direitos de cidadania, deve considerar a cidadã, o cidadão e a família como sujeitos protagonistas da rede de serviços/projetos, abrindo espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social e atuando sob o princípio da reciprocidade, baseada na identidade e no reconhecimento concreto”.

- No que diz respeito à instituição Barratiel, a análise das fragilidades relacionadas a esta instituição, que não foi classificada pelo MDS no conceito da Resolução 33/2011, mas sim como representante legítima das expectativas mais ousadas da Resolução CNAS 27/2011, foi conduzida, tal qual sua missão: de maneira mais abrangente e considerando vários aspectos. Portanto:

- a descrição, no relatório de atividades, de público alvo e resultados alcançados, demonstram claramente que as ações desta entidade processam-se em rede com outras entidades, órgãos públicos, movimentos sociais, tal como previsto na legislação, porém, o relatório não esclarece o limite de sua atuação. Não estão claras no relatório quais as competências específicas que ficam por conta da entidade, embora ela inclua em seu relatório de atividades 12 projetos realizados em rede e seus respectivos resultados positivos.

- a instituição não demonstra quais são os indicadores de resultado que irá adotar, embora exista previsão de avaliação semestral dos mesmos. Não há descrição de como se viabiliza esta avaliação, quais as ferramentas utilizadas, como são aplicadas e por quem. Como os resultados propostos pela legislação são bastante complexos e audaciosos para este tipo de entidade, a forma de mensuração de tais metas requer também complexidade e método consistente, que não é relatado nem no plano de ação e nem no relatório de atividades.

A afirmação sobre a ineficácia, no conceito legal, em relação à atuação das quatro entidades avaliadas, deve-se ao fato de que:

- As entidades Hamaliel, Balthioul e Kabshiel não demonstram resultados condizentes com o conceito de integração ao mercado de trabalho e não aplicam todos os processos necessários e previstos na Resolução CNAS 33/2011, além da ausência de descrição de elementos que comprovem o alcance dos resultados demonstrados nos relatórios de atividades;

- A entidade Barratiel, embora demonstre resultados condizentes com a legislação de regência, Resolução 27/2011, revisitando o conceito de eficácia de uma norma jurídica utilizado por Rocha e Ferreira (2011), não trouxe em seus relatórios de atividades os elementos que comprovem que os resultados foram alcançados no caso concreto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito além de garantir um direito legalmente, a concretude de qualquer conquista dependerá do funcionamento da teoria legal no plano da realidade. A proteção social no âmbito teórico já foi conquistada há 25 anos, quando legitimada na Constituição Federal/88 como política pública, o cerne da política de assistência social, dever do Estado.

As legislações infraconstitucionais caminharam neste decurso de tempo na marcha a favor do detalhamento necessário ao esclarecimento e operacionalização do sistema de proteção social, de acordo com a Política Nacional de Assistência social.

A divisão em níveis de atendimento e complexidade para atuação na assistência social, com estabelecimento de metas e definição de estruturas necessárias foi um grande avanço para o exercício do controle social e da responsabilização dos designados para garantir a execução do Sistema Único de Assistência Social.

Direitos conquistados, previstos e assegurados, resta-nos ter conhecimento sobre tais garantias sociais, para que de maneira também legítima e eficaz, possamos usufruir e recorrer aos meios competentes para o exercício do que nos for negado.

No atendimento aos direitos assegurados pela política pública de assistência social estão os órgãos públicos e entidades de rede privada conceituados na Resolução CNAS 109/2009. Para assegurar a garantia do exercício do controle social e o acesso aos direitos adquiridos estão as entidades da rede privada conceituadas nas Resoluções 27/2011 e 33/2011.

Há uma relação direta entre eficácia destas e o nível de eficácia daquelas, o que significa afirmar que quanto maior o quantitativo de entidades eficientes atuando no assessoramento e na defesa e garantia de direitos socioassistenciais melhor será a eficácia das entidades públicas e privadas de atendimento socioassistencial, pois estará garantido o exercício do controle social. Porém, o inverso também é uma conclusão óbvia.

Analisando as entidades inscritas no município de Vila Velha – ES, que devem atuar no assessoramento para construção de postura política-cidadã e na garantia e

defesa dos direitos legalmente conquistados ou a conquistar, chega-se a algumas conclusões:

- Poucas entidades que estão na rede privada de assistência social, portanto aptas a desenvolver projetos e captar recursos públicos para sua atuação, optam pelas atividades de assessoramento, defesa e garantia de direitos. Apenas 18,54% optaram por esta atuação, contra 81,46% que preferem atuar no atendimento direto aos usuários do Sistema Único de Assistência Social, no formato de terceirização de serviços públicos;
- As entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos não conhecem aprofundadamente suas obrigações legais, pois seus Planos de Ação e Relatórios de Atividades não obedecem totalmente aos requisitos impostos por lei, nem em relação à Resolução federal nº 16/2010 e nem em relação à Resolução municipal nº 45/2012;
- Sem o atendimento dos critérios legais, os documentos exigidos pela legislação comprometem a avaliação de desempenho das instituições da rede privada, conseqüentemente pode haver mau uso dos recursos públicos aportados ou subutilização dos mesmos;
- A maioria das entidades não cumpre sua missão principal que é o empoderamento da sociedade para que sejam protagonistas das transformações sociais desejadas e garantidas por lei, pois as instituições não utilizam de maneira suficiente e com a abrangência necessária atividades voltadas à prática da cidadania e estudo sobre direitos garantidos e forma de exercê-los. Desta forma a população do município, na maioria dos bairros, não está sendo preparada para garantir a prática da teoria prevista pela política de assistência social;
- A maioria das entidades tem ação focalizada na geração de emprego e renda de maneira não articulada com outras políticas públicas na amplitude necessária e definida pela legislação;
- O COMASVV não está executando completamente suas competências como previsto na teoria, à medida que aceita planos de ação e relatórios de

atividades em desacordo com a legislação, sem cobrança de ajustes necessários e sem avaliações das metas estabelecidas pelas entidades da rede privada. Neste contexto é possível também afirmar que a própria sociedade civil está deixando de garantir seus direitos a partir do momento que seus representantes não exigem os relatórios no formato adequado;

- Há inadequação, clareza e até ausência de avaliação de resultados propostos pelas entidades de assessoramento, defesa e garantia de direitos. Desta forma não há garantia alguma de que os processos adotados são adequados e eficientes, portanto, o COMASVV e a população em geral não têm garantia sobre a eficácia das ações propostas e nem a pertinência do uso do recurso recebido por tais entidades.
- A maioria das instituições da rede privada de assistência social atuantes no assessoramento e na defesa e garantia de direitos se propõem a cumprir metas complexas e audaciosas, tais como: protagonismo, mobilização, exercício de cidadania, autonomia, dentre outras, porém sem aprofundamento teórico conceitual sobre tais comportamentos. Sem planejamento e estudos aprofundados, não propõem atividades suficientes e adequadas para alcance de tais mudanças comportamentais como proposto pela teoria legal e em função disto não alcançam as metas, além de não medi-las.

Alcançar metas propostas pela Resolução 27/2011, tal como “fortalecimento da cidadania dos usuários” é tarefa para instituição da rede privada com conhecimento e estrutura e isto pode ser verificado já no plano de ação formatado pelas entidades.

Uma vez estabelecidas metas e atividades legalmente previstas há de existir o comprometimento na execução e na análise de suficiência de estrutura para cumprimento do planejado, cabendo estas tarefas às instituições proponentes e aos conselhos, respectivamente.

Porém, mesmo após a revisão em 2010, com a Resolução CNAS 16, ratificada pelo COMASVV em 2012 com a Resolução 45, as falhas de procedimentos das entidades e superficialidades nos documentos analisados, reforçam a manutenção da posição cartorial burocrática dos conselhos.

Constata-se que, no caso dos serviços e qualidade dos serviços a serem prestados pelas entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, tais regras já

estão postas pela Resolução CNAS 27/2011 e que portanto, a ineficácia e atuação incipiente não poderão ser justificadas utilizando-se esta linha de “ausência de parâmetros”.

Talvez a ineficácia constatada pela pesquisa, que se limitou às entidades da rede privada socioassistencial do município de Vila Velha, seja uma constatação possível em nível de Brasil e talvez isto justifique o desconhecimento popular de muitos mecanismos legalmente criados para exercício de controle social e mais do que isso, exercício de uma Democracia de maneira participativa. Muitos são os indícios da falta de preparo para atuação política-cidadã de nossa população.

Em 13 anos de existência, o Estado do Espírito Santo nunca conseguiu eleger um conterrâneo para a presidência da Comissão Legislativa Participativa (CLP)⁴, que já foi presidida por representantes de todas as regiões brasileiras e pelos três estados do Sudeste. Muitos capixabas e brasileiros nem mesmo sabem do que se trata tal Comissão.

A participação coletiva na CLP através das entidades de defesa e garantia de direitos da rede privada socioassistencial, ou a participação individual de brasileiros assessorados e preparados por tais entidades, seria a forma de exercício da Democracia participativa que talvez reduzisse os altos índices de insatisfação com nossa Democracia representativa.

Uma das diretrizes que poderia ser proposta, nas próximas Conferências de Assistência Social, na expectativa de aperfeiçoamento do SUAS, seria uma avaliação ampla e generalizada sobre a forma de atuação das entidades da rede privada atuantes no assessoramento e na defesa e garantia de direitos em todo

⁴ A Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados foi criada em 2001 com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a CLP também disponibiliza um Banco de Ideias, formado por sugestões apresentadas ao Parlamento pelos cidadãos e cidadãs brasileiros individualmente. Por meio desta ferramenta, o cidadão pode apresentar à Câmara dos Deputados suas ideias, as quais são organizadas em temas e ficam disponíveis para consulta dos Parlamentares e das entidades da Sociedade Civil. O “Banco de Ideias” é mais um canal que a Câmara disponibiliza para incentivar a participação popular no processo legislativo, ou seja, é mais uma maneira do brasileiro exercer sua cidadania.” (Portal da Câmara dos Deputados – Comissão de Legislação Participativa)

Brasil, uma vez que alcançadas suas metas voltadas à autonomia, protagonismo e exercício de cidadania dos usuários da PNAS e da população em geral, estaria também garantido o controle social, pilar balizador de serviços, projetos e programas de qualidade.

REFERÊNCIAS

BARBATTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Santa Catarina: UFSC, 2002.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e historio**. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I. S. et al. A recomposição do campo assistencial: natureza do direito, descentralização e colaboração vigiada. **Revista Ser Social**, Brasília, DF, n. 9, p. 217-42, 2001. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/58>. Acesso em: 17 jan. 2013.

_____. Assistência social. **Revista Política Social setorial e por seguimento**. As políticas brasileiras de seguridade social. [S.l]: [S.N], 2007?.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Decreto 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o artigo 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm>. Acesso em: 25 set. 2013.

_____. **Decreto 26.778, de 14 de junho de 1949**. Aprova o Regulamento para execução da Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, e demais legislações em vigor sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1949/26778.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. **Decreto 32.667, de 01 de maio de 1953**. Aprova o novo regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1953/32667.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2012.

_____. **Decreto 34.586, de 12 de novembro de 1953**. Determina a fusão de Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1953/34586.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. **Decreto 35.448, de 01 de maio de 1954**. Expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1954/35448.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

_____. **Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010**. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. Disponível

em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1025522/decreto-7334-10>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. **Decreto-Lei 7.526, de 07 de maio de 1945**. Determina a incorporação do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7720.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

_____. **Decreto-Lei 7.720, de 09 de julho de 1945**. Determina a incorporação do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7720.htm>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

_____. **Decreto-Lei 7.835, de 06 de agosto de 1945**. Determina a majoração das prestações de benefícios concedidos pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, estabelece limites máximos e mínimos para as mesmas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7835.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

_____. **Decreto-Lei 8.738, de 19 de janeiro de 1946**. Transforma a Câmara de Previdência Social do Conselho Nacional do Trabalho em Conselho Superior de Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1946/8738.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2012.

_____. **Decreto-Lei 8.742, de 19 de janeiro de 1946**. Transforma o Departamento de previdência social do Conselho Nacional do trabalho em Departamento Nacional da previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1946/8742.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

_____. **Decreto-Lei 8.769, de 21 de janeiro de 1946**. Expede normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução dos seus fins imediatos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8769-21-janeiro-1946-416383-retificacao-35668-pe.html>>. Acesso em: 29 out. 2012.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em: 06 out. 2012.

_____. **Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

_____. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 06 set. 2013.

_____. **Lei 10.869, de 13 de maio de 2004.** Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.869.htm>. Acesso em: 04 nov. 2012.

_____. **Lei 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. Ministério da Previdência Social. **Apresenta histórico da previdência social de 1934 a 1959.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/historico/1934-1959/>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Apresenta NOB SUAS 2012 e avanços.** Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/...-do-suas/nob-suas-2012.../download>. Acesso em: 17 ago. 2013.

_____. _____. **Apresenta orientação conjunta MDS/CNAS sobre inscrições e certificações de entidades.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social>>. Acesso em: 07 maio 2012.

_____. _____. **Censo SUAS 2010: rede privada, 2010.** Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo/suas/blog/?tag=arquivos-rede-privada>>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. _____. **Perguntas e respostas sobre censo Suas.** Disponível em: <www.mds.gov.br/.../perguntas...censo-suas/censo-suas-institucional>. Acesso em: 03 de jul. 2013.

_____. _____. **Relatório da IV Conferência de Assistência Social.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social>>. Acesso em: 02 set. 2013.

_____. _____. **Resolução 130, de 15 de julho de 2005.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Disponível em: <

<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%2015%20de%20julho%20de%202005.pdf/view>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. _____. **Resolução 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/mds/resolucoes/2006/Resolucao%20no%20269-%20de%2013%20de%20dezembro%20de%202006.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2012.

_____. _____. **Resolução 204, de 04 de dezembro de 1997.** Aprova a Norma Operacional Básica - NOB, nos termos acordados na reunião extraordinária do CNAS, em 02 de dezembro de 1997, e num prazo de 60 dias, proceder a avaliação da sua implementação. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/1997/Resolucao%20CNAS%20no%20204-%20de%2004%20de%20dezembro%20de%201997.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

_____. _____. **Resolução 145, de 15 de outubro de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2013.

_____. _____. **Resolução 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

_____. _____. **Resolução 32, de 8 de outubro de 2010.** Aprova critérios de partilha dos recursos para estruturação da rede de serviços socioassistenciais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2010/CNAS%202010%20-%20032%20-%2008.10.2010.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

_____. _____. **Resolução 207, de 16 de dezembro de 1998.** Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

_____. _____. **Resolução 27, de 19 de setembro de 2011.** Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115637>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. _____. **Resolução 33, de 28 de novembro de 2011**. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2011/Resolucao%20no33-2011/view>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____. _____. **Resolução 16, de 05 de maio de 2010**. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2010/Resolucao%20no16-2010/view>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. _____. **Resolução 191, de 10 de novembro de 2005**. Institui orientação para regulamentação do artigo 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2005/Resolucao%20no191-2005/view>>. Acesso em: 07 mar. 2012.

CAMPOS, E. B. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, C.G; PAULA, R. F.S; PAZ, R. D. O. (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, 2012. p. 352

CARVALHO, M. C. A formação do Estado burguês no Brasil. **Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Santa Catarina, v. 8, n. 2, p. 107-19, dez. 2011. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/.../21719>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Apostila curso de especialização em Gestão em Saúde, [S.l.]: [s.n.], [2011?]

COUTINHO, C. P. **Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática**. Coimbra: Almetina, 2011.

COUTO, A. A. **Participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006**. 2007. 69 f. Monografia (Especialista em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

DINIZ, T. M. R. G. Sobre a participação: desafios para o seu exercício na atualidade. In: STUCHI, C. G; PAULA, R. F.S; PAZ, R. D. O. (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, 2012. p. 352.

ESTEVÃO, A. M. R. **O que é o serviço social**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

FALEIROS. V. P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2009.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

FIGUEIREDO, K. A. Consultoria: uma estratégia para a implantação da Loas. In: BRAVO, M. I. S; MATOS, M. C. (Org.). **Assessoria, consultoria & serviço social**. São Paulo: Cortez, 2010. p.305.

GOMES, C. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. 2003. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Apresenta relatório de pesquisa sobre Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 28 de abr. 2012.

JACCOUD, L. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, C. G; PAULA, R. F.S; PAZ, R. D. O. (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012. P. 352.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENCK, J. T. M. **A Assistência social sob a ótica constitucional**. Brasília: [s.n], 2010.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. 2012. 212 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **A assistência social como direito social**. Disponível em: <www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/7055>. Acesso em: 14 ago. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Histórico da política de assistência social**. Disponível em: <www.mpes.gov.br.../11_2094171243852009_1_1_historico_politica>. Acesso em: 25 set. 2013.

PAZ, R. D. O. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica. In: STUCHI, C. G; PAULA, R. F. S; PAZ, R. D. O. (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012. P.352.

PIERUCCI, A. F. O.; FAUSTO, B. (Dir.). **História geral da civilização brasileira**: economia e cultura 1930-1964. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

PINHEIRO, M. M. B; PAULA, R. F. S. Controle social no Brasil pós Suas: tendências e perspectivas. In: STUCHI, C. G; PAULA, R. F. S; PAZ, R. D. O. (Org.).

Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012. p. 352.

ROCHA, M. C. S; FERREIRA, F. P. A busca pelo constitucionalismo justo e eficaz. **Revista do Direito Público**. Londrina, V. 6, N. 3, P. 78-101, out/dez. 2011. Disponível em: < <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8816>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

SEVERO, V. S. **O papel da CF em tempos de crise**. Disponível em: <www.trt4.jus.br/ItemPortlet/download/2998/24_de_maio.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SPOSATI, A. O. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão de análise. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Políticas sociais nos governos petistas. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, B.; TREVAS, V. (Org.). **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. p.247.

STUCHI, C. G. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: STUCHI, C.G; PAULA, R. F. S; PAZ, R. D. O. (Orgs.). **Assistência social e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012. P. 352.

VIEIRA, B. O. **História do serviço social:** Contribuição para a construção de sua teoria. Rio de Janeiro: Agir, 1977.

VILA VELHA. **Lei 3.161, de 13 de fevereiro de 1996.** Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: < www.leismunicipais.com.br/a/es/v/vila-velha/lei-ordinaria/1996/316/3161/lei-ordinaria-n-3161-1996-cria-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias-1996-02-13.html >. Acesso em: 18 ago. 2013.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Seviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. Sistema único de assistência social e a política de assistência social no governo Lula. **Assistênciasocial.com.br: o portal do serviço social**, n. 05, jan. 2005. Entrevista concedida. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.com.br/biblioteca.php#cardernos>>. Acesso em: 09 out. 2013.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Histórico das políticas públicas Previdência e Assistência Social segundo Behring e Boscheti (2009)

ANO	EVENTO	OBJETIVOS	Economia e história
1888	Criação de caixa de socorro para a burocracia pública	Inauguração de direitos que será a tônica da proteção social no Brasil até anos 60	Ainda período da monarquia; Brasil Império;
1889	Direito à pensão e férias para funcionários da imprensa nacional e ferroviários	Consolidar conquista do direito	Brasil República - separação entre Estado e Igreja; Governo provisório de Deodoro da Fonseca
1891	Primeira legislação para assistência à infância no Brasil, regulamentando trabalho infantil	Consolidar conquista do direito puramente teórico	Primeira CF Republicana; Crises econômicas; industrialização com incentivos às empresas estrangeiras; Governo oficial Deodoro
1892	Funcionários da Marinha adquirem direito à pensão	Consolidar conquista do direito	Governo de Floriano Peixoto; tentou melhorar condições e reduziu impostos;
1903	Primeiros sindicatos na agricultura e indústrias rurais	Replicar movimentos anarquistas e socialistas da Europa	Política do Café com Leite até 1930; Fortaleceu a agricultura e pecuária do sudeste;
1907	Reconhecido o direito de organização sindical e instauração de sindicatos de trabalhadores urbanos	Replicar movimentos anarquistas e socialistas da Europa	Partidos políticos organização em nível nacional; Primeiras greves operárias;
1911	Redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias	Consolidar conquista do direito	Partidos políticos organização em nível nacional; Primeiras greves operárias;
1919	Regulamentação dos acidentes de trabalho no Brasil	Ênfase na responsabilidade individual em detrimento de condições coletivas de trabalho	Greves em São Paulo; Trabalhadores se movimentam devido às condições de trabalho

APÊNDICE B – Histórico das políticas públicas Previdência e Assistência Social segundo Behring e Boscheti (2009)

ANO	EVENTO	OBJETIVOS	Economia e história
1923	Aprovação da lei Eloy Chaves obrigatoriedade da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)	Favorecer categorias estratégicas de trabalhadores, que eram predominantes no processo de produção e circulação de mercadorias (monocultura do café)	Crise política do liberalismo das elites; Final da Primeira Guerra; Assinatura do Tratado de Versalhes; Vitória da Revolução Russa; Beneficia categoria de trabalhadores (ferroviário e categorias da infraestrutura do serviço público que mantinha o que era necessário para economia agro-exportadora (foco do capitalismo na época).
1926	Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) - primeiro para funcionários públicos	Criação de uma forma originária da Previdência Social.	
1927	Aprovado o Código de Menores	Punir a delinquência juvenil	
1930	Criado o Ministério do Trabalho	Introdução da Política Social no Brasil	Era Vargas; vinculação dos sindicatos ao presidente para aumentar popularidade;
1932	Criada a Carteira de Trabalho	Introdução da Política Social no Brasil	Era Vargas; vinculação dos sindicatos ao presidente para aumentar popularidade;
1933	Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), com proliferação de outros IAPs e extinção dos CAPs	Cooptação de dirigentes sindicais e acumulação de reservas financeiras	Beneficiando categorias ligadas à infraestrutura dos serviços públicos
1937	Promulgação da Constituição Federal que ratificava o período de introdução à política Social brasileira	Ratificar a necessidade reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado	CF que suprimia a liberdade partidária e a liberdade entre os 3 poderes;
1941	Criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)	Proteção para jovens e adolescentes, porém na prática permanecem coerção e maus tratos aos pobres e delinquentes	

APÊNDICE C – Histórico das políticas públicas Previdência e Assistência Social segundo Behring e Boscheti (2009)

ANO	EVENTO	OBJETIVOS	Economia e história
1942	Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Atender as famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra	Brasil entra na Segunda Guerra; fornece látex aos aliados;
1943	Publicação da CLT - regulando direitos no Brasil caracterizando a "cidadania regulada"	Sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil	Era do desenvolvimento mudando da economia agrária para a industrial;
1953	Separação dos Ministérios da Educação e da Saúde e criação de novos IAPs	Aperfeiçoamento institucional	Dentro do movimento nacionalista; Até 1960 Juscelino e forte industrialização
1960	Aprovação no Congresso da Lei Orgânica da Previdência Social	Uniformização e da unificação da Previdência Social	Posições internacionais OIT e ideias de Beveridge: âncoras Políticas Sociais Estatais
1963	Aprovação no Congresso da Lei da Previdência Rural	Consolidar conquista do direito	Reivindicação dos trabalhadores para ampliação dos benefícios; Goulart manobrava bases populares e sindicais; alta inflação e acordos internacionais para desenvolvimento
1965	Criação da FUNABEM - Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor	Substituir o SAM, porém mantendo seu caráter punitivo	
1966	Unificação da previdência através do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS	Retirar trabalhadores da gestão da previdência social	Autoritarismo; fechamento político; intervenção nas org. trabalhadores; crise econômica;
1971	Criação da CEME (Central de Medicamentos)	Consolidar conquista do direito	Aumento da lucratividade e capitalização do Setor de saúde.
1972	Cobertura de previdência para empregados domésticos	Consolidar conquista do direito	Abertura do país ao capital estrangeiro; alto desenvolvimento
1973	Cobertura de previdência para jogadores de futebol e ambulantes	Consolidar conquista do direito	Crescimento do PIB; achatamento dos salários;

APÊNDICE D – Histórico das políticas públicas Previdência e Assistência Social segundo Behring e Boscheti (2009)

ANO	EVENTO	OBJETIVOS	Economia e história
1974	Criação da renda mensal vitalícia para idosos pobres (meio salário para contribuintes com 1 ano)	Busca de adesão e legitimidade por parte do bloco militar-tecnocrático-empresarial	Crescimento do PIB; achatamento dos salários;
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (fusão LBA, Funabem, CEME e Dataprev)	Ampla reforma administrativa	Desemprego; inflação; recessão
1977	Criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social - SINPAS (fusão de INPS, INAMPS, IAPAS, LBA, Funabem e Dataprev)	Medicalização da saúde, ênfase no atendimento curativo, detrimento à saúde pública, estreitamento da relação com incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalar com ênfase no lucro	Estado financia a área médica privada; crise internacional do petróleo; aumento da inflação recessão; desemprego; pobreza; aumento de contribuições previdenciárias
1988	Constituição Federal de 1988 - Seguridade Social como Gênero, sendo a Assistência Social espécie	Reconhecimento da Assistência como direito social e dever do Estado	

APÊNDICE E – Histórico da política de assistência social após CF/88

DATA	ACONTECIMENTO	FONTE
1989	Criação do I Simpósio Nacional de Assistência Social	http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm
jun/89	Legislativo apresenta projeto de lei 3.099/89 do Deputado Raimundo Bezerra com proposta de Lei Orgânica	Ministério Público ES
23/05/1990	Aprovação do Projeto de Lei 3.099/89 pela Comissão de Finanças e Senado	Ministério Público ES
set/90	Presidente Fernando Collor de Mello emite mensagem 672/85 e veta integralmente a Lei Orgânica	Ministério Público ES
11/04/1991	A lei orgânica volta à pauta do legislativo por iniciativa de Geraldo Alckmim Filho e Reditário Cassol	Ministério Público ES
1991	É realizado o 1º Seminário Nacional de Assistência Social	Ministério Público ES
1991	Criada a Comissão pela LOAS e esta cria o documento "Ponto de vista que defendemos"	Ministério Público ES
1991	Novo projeto de lei nº 3.154 encampado por Eduardo Jorge e outros com base no documento da Comissão	Ministério Público ES
abr/93	Executivo através do Ministério do Bem Estar Social se posiciona por pressão de movimento com sociedade civil	Ministério Público ES
abr/93	LBA, SESC, SESI e Ministério do Bem Estar Social promovem encontros regionais no país para discussão da LOAS	Ministério Público ES
1993	Poder Executivo produz nova versão da LOAS, contrária a que era negociada até o momento	Ministério Público ES
1993	Aldaíza Sposati junto com entidades e especialistas na área pressionam o executivo e revertem o processo, conseguindo apoio ao PL 3.154/91	Ministério Público ES
13/07/1993	A proposta de projeto de lei é encaminhada ao Ministério de Bem Estar Social após ajustes, transformando-se no projeto 4.100/93	Ministério Público ES
set/93	É aprovado o projeto de lei pela Câmara dos deputados	Ministério Público ES
nov/93	É aprovado o projeto também pelo Senado	Ministério Público ES

APÊNDICE F – Histórico da política de assistência social após CF/88

DATA	ACONTECIMENTO	FONTE
07/12/1993	É sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social pelo presidente Itamar Franco	Ministério Público ES
08/12/1993	É publicada a LOAS no Diário Oficial da União	Ministério Público ES
1993 e 1994	Legião Brasileira de Assistência e ENAP fazem programa de capacitação para multiplicadores da LOAS	Ministério Público ES
1994	A LBA em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social faz parceria para implementação da LOAS	Ministério Público ES
1995	O orçamento para Assistência Social atinge R\$ 453.2000.000,00	Ministério Público ES
01/01/1995	É extinto o Ministério do Bem Estar Social, criados a Secretaria de Assistência Social e o Ministério da Previdência e Assistência Social	Ministério Público ES
1995	É extinta a LBA	Governo Estadual de Pernambuco
1995	Estados assumem parte dos serviços de ação continuada da Assistência Social	Ministério Público ES
nov/95	Realizada a I Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
1996	Estados assumem todos os serviços de ação continuada da Assistência Social	Ministério Público ES
dez/97	Realizada a II Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
1998	Publicada a 1ª Política Nacional de Assistência Social – PNAS	Governo Estadual de Pernambuco
1998	Publicada Norma Operacional Básica - NOB 1	Governo Estadual de Pernambuco
1999	Criada a Secretaria de Estado de Assistência Social, responsável pela implementação da PNAS	Ministério Público ES
1999	Publicada NOB 2	Governo Estadual de Pernambuco
dez/01	Realizada a III Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2003	Criado o Ministério da Assistência Social	Governo Estadual de Pernambuco

APÊNDICE G – Histórico da política de assistência social após CF/88

DATA	ACONTECIMENTO	FONTE
dez/03	Realizada IV Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2004	Extinto o Ministério da Assistência Social e criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Governo Estadual de Pernambuco
2004	Instituição da Secretaria Nacional de Assistência Social	Governo Estadual de Pernambuco
2004	Aprovada a nova PNAS pelo Conselho Nacional de Assistência Social	Governo Estadual de Pernambuco
2005	Implantado o Sistema Único de Assistência Social como novo modelo de gestão da política de assistência	Governo Estadual de Pernambuco
jul/05	Aprovada a Norma Operacional Básica - NOB-SUAS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
dez/05	Realizada V Conferência Nacional de Assistência social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2006	Aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB-RH/SUAS	Governo Estadual de Pernambuco
dez/07	Realizada a VI Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
dez/09	Realizada a VII Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
dez/11	Realizada a VIII Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ago/13	Aprovada a nova Norma Operacional Básica - NOB-SUAS e revogada NOB de 2005	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

APÊNDICE H – Determinações legais da Resolução CNAS 27/2011: Entidades da rede privada atuantes no assessoramento e na defesa e garantia de direitos

ATIVIDADES DETERMINADAS LEGALMENTE:
Fortalecer a participação, autonomia e protagonismo de movimentos sociais, organizações e grupos populares de usuários;
Identificar as potencialidades, mobilizar e organizar grupos e lideranças locais, por meio de sua articulação com a política de assistência social e demais políticas públicas.
Subsidiar a intervenção nas instâncias e espaços de participação democrática;
Fortalecer e qualificar entidades e organizações quanto ao seu planejamento, captação de recursos, gestão, monitoramento, avaliação, para sua atuação na defesa e garantia de direitos;
Ampliar o conhecimento público sobre a política de assistência social;
Fortalecer o protagonismo dos usuários na defesa dos seus direitos de cidadania;
Promover acesso ao conhecimento, meios, recursos e metodologias direcionadas ao aumento da participação social e ao fortalecimento do protagonismo dos usuários na reivindicação dos direitos de cidadania;
Fomentar a apoiar projetos de inclusão cidadã, com base nas vulnerabilidades e riscos identificados no diagnóstico socioterritorial, que visem o enfrentamento da pobreza e o desenvolvimento social e econômico;
Favorecer a inserção no mundo do trabalho, por meio da identificação de potencialidades no território, desde o planejamento, estruturação, monitoramento e avaliação das ações de inclusão produtiva em âmbito local e da articulação com o sistema público do trabalho, emprego e renda;
Potencializar o desenvolvimento do empreendedorismo e da capacidade de autogestão, na perspectiva da economia solidária;
Fortalecimento e autonomia dos sujeitos, grupos e comunidades por meio das redes de produção solidária regional/local e da utilização de tecnologias inovadoras
Incorporar o conhecimento produzido pela sociedade sobre a defesa dos direitos de cidadania, na perspectiva da intersectorialidade, como referência na formulação, implementação e avaliação da política de assistência social;
Subsidiar a formulação, implementação e avaliação da política de assistência social.
Acessar/promover os direitos de cidadania já estabelecidos;
Buscar reconhecimento de novos direitos de cidadania e acesso à proteção social;
Aferir se a política de assistência social está em consonância com as demandas da sociedade
RESULTADOS QUE PRECISAM ALCANÇAR (DETERMINAÇÃO LEGAL):
Elevação de direitos e ampliação do acesso à proteção social;
Qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela rede socioassistencial;
Fortalecimento da cidadania dos usuários;
Qualificação da intervenção e protagonismo dos sujeitos nos espaços de participação democrática, como conselhos, comissões locais, conferências, fóruns, audiências públicas, entre outros;
Socialização dos conhecimentos produzidos junto aos diferentes atores da política de assistência social;

