

## **Assistência Social: A Cidadania no Século XXI (2010)**

Hélio Abreu Filho<sup>1</sup>

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas<sup>2</sup>

*“A política de assistência social tem refletido os impasses e dilemas vividos por uma cultura periférica, limitada pelo preconceito e pela mentalidade conservadora: é preciso compreender para defendê-la; é preciso defender para construí-la; e é preciso construir para romper com os padrões do passado.”*

*“Para entender a evolução da assistência social que se opera no Brasil, é imprescindível percebê-la no contexto das transformações que estão em curso: o seu “existir-no-mundo”, renovada e atualizada.” Dra. Luziele Tapajós<sup>3</sup>*

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), reconhecidamente significou um grande avanço, embora não suficiente para a gestão democrática da Política de Assistência Social, especialmente porque é gerida por Conselhos de Direitos que contam com representantes da Sociedade Civil e do Estado em igual número. Mais que isso, a LOAS possibilitou que os Fundos fossem providos de recursos procedentes de renúncia fiscal e de orçamentos públicos municipais, estaduais e federal. Assim, os contribuintes podem optar por fazer doações aos Fundos com maior clareza sobre a destinação de suas contribuições. A LOAS trouxe como exigência a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, este processo exige: ampliação dos espaços de participação; garantia e qualificação da representação; maior controle social sobre o processo de planejamento, execução e avaliação da Política de Assistência Social, nas três esferas de governo; e, um aprofundamento sobre os objetivos que a Política se propõe a alcançar e como fazê-lo.

Vários aspectos que envolvem a Política de Assistência Social aqui serão apresentados no formato de perguntas e respostas, visando subsidiar cidadãos, conselheiros e profissionais no desempenho com qualidade de suas atividades. Esperamos assim contribuir para a implementação da Política de Assistência Social, de forma descentralizada e democrática.

### **01. O que é Assistência Social?**

---

<sup>1</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

<sup>2</sup> Professora do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Serviço Social. Coordenadora do Observatório da Desigualdade, Pobreza e Proteção Social no Mercosul e editora do Informativo eletrônico Mercosul +1. Durante sua carreira docente vem se dedicando ao ensino, pesquisa e extensão, privilegiando os temas: Serviço Social, Sistemas de Proteção Social, Estudos Comparativos, Política de Combate à Pobreza e Cidadania.

<sup>3</sup> Professora e Doutora em Serviço Social – UFSC/SC. Atual Diretora de Informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), /Brasília-DF.

A Assistência Social, segundo a LOAS, é direito do cidadão e dever do Estado; é política de seguridade social não contributiva (que provê os mínimos sociais<sup>4</sup>) realizada por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Para MONELLO<sup>5</sup>, a Assistência Social se constitui em um método pelo qual o Estado e a Sociedade, organizados de forma articulada, envidam esforços integrados para que a pessoa, por sua inserção social, possa vir a exercer sua cidadania. E, para atingir esses objetivos, o Estado e a Sociedade utilizam recursos humanos, materiais, econômicos e financeiros.

O objetivo maior e preferencial da Assistência Social é atender às pessoas pertencentes à classe trabalhadora, inseridas de forma subalternizada na sociedade, sem, entretanto, deixar de prestar atendimento a quem dela necessitar, ou ainda fazer o acolhimento e encaminhamento ao serviço a que tem direito.

É fundamental que sejam oferecidas a todas as pessoas, informações quanto à realidade social, econômica e política, bem como às políticas de assistência, saúde, previdência, educação, segurança, entre outras. Somente um povo com conhecimentos, organizado e mobilizado pode fazer valer os seus direitos existentes, bem como criar outros, em face das novas conjunturas.

## **02. Qual é o paradigma da Assistência Social e sua função, a partir da Constituição Federal e legislação ordinária?**

A Constituição Federal de 1998 estabelece a Assistência Social como política pública, integrante da Seguridade Social, reconhecida enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Ao garantir à Assistência Social a condição de política pública, a Constituição estabelece uma mudança conceitual fundamental: a assistência social deixa de ser favor, caridade ou concessão do Estado para tornar-se um direito social.

A própria Constituição estabeleceu como diretrizes da política de Assistência Social a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação e no controle das políticas e ações, por intermédio das organizações representativas. A consolidação desta política ocorreu com a edição da LOAS, NOB/2005 e PNAS, ambas aprovadas na Resolução nº 207 do CNAS.

---

<sup>4</sup> Os mínimos sociais é expressão prevista na Constituição Federal e na LOAS. Ele abraça setores como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Os mínimos sociais se constituem em objetivos primordiais das ações de assistência social.

<sup>5</sup> MONELLO, Sergio Roberto. **Entidades Beneficentes: Assistência Social, Imunidade e Direito Adquirido**. Texto fotocopiado: Filantropia e assistência social: Entendendo a classificação das entidades beneficentes. (Professor, advogado e contabilista. Sócio-diretor do Escritório Contábil Dom Bosco) ano 2007. In: Revista Filantropia – onLine – nº 97.

Os destinatários da Política de Assistência Social são pessoas pertencentes à classe trabalhadora, inseridas de forma subalternizada na sociedade. São segmentos excluídos involuntariamente das políticas sociais básicas e oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade e de seus centros decisórios.

A vulnerabilidade pessoal é aquela própria do ciclo da vida e atinge, principalmente, crianças e idosos, além, é claro, pessoas com deficiência. A vulnerabilidade está ligada a condições de desvantagem pessoal, resultante de deficiências e incapacidades.

A vulnerabilidade social decorre de situações circunstanciais e conjunturais, tais como: pobreza, abuso e exploração comercial sexual, moradores de rua, migrantes, drogadictos, vitimizados, abandonados e flagelados.

Para o acesso a benefícios e alguns serviços, a política de assistência social, por não ter um caráter universal de atendimento, estabelece um 'quantum' para o seu usuário - àqueles com renda familiar correspondente a (-)  $\frac{1}{4}$  sal. mínimo *per capita*.

Os vulnerabilizados são, pois, aqueles que não possuem condições de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, devendo ser investidos de direitos e responsabilidades.

A Assistência Social tem sua ação voltada para a cidadania, sendo como mencionado anteriormente, os destinatários àqueles excluídos dos bens e serviços existentes, bem como dos centros decisórios. A função da Assistência Social é a de inserção, prevenção, promoção e proteção.

- **Inserção**

- incluir os destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas (propiciar o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população)

- **Prevenção**

- esforços da ação programática nas diversas políticas no sentido de criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade (*evitar perda da renda ou acesso aos bens e serviços, garantindo direitos*)

- **Promoção**

- promover a cidadania (eliminar relações clientelistas que não se pautem no direito)

- **Proteção**

- atenção às populações excluídas e vulneráveis socialmente (*ação de redistribuição de renda, direta e indireta*)

### 03. O que é política pública<sup>6</sup>? O que se compreende por políticas públicas?

As Políticas Públicas têm por finalidade garantir a cidadania, isto é, a satisfação das necessidades humanas.

Para STEPHANOU (2003)<sup>7</sup>, as políticas públicas são aquelas ações continuadas no tempo, financiadas principalmente com recursos públicos, voltadas ao atendimento das necessidades coletivas. Resultam de diferentes formas de articulação entre Estado e Sociedade.

O Estado age por intermédio de um conjunto de ações denominadas políticas públicas. Tanto é assim que, quando percebemos a inexistência de creche em um determinado município, dizemos: – *“Neste município não há política pública para a criança”*, contudo ela somente será efetivamente pública se orientada pelos princípios.

O Estado é uma instituição jurídica que foi criada pela humanidade e tem como objetivo buscar a proteção do homem, de sua família, da comunidade, enfim, a segurança social.

Para cumprir esta missão, o Estado foi constituindo diversas frentes de trabalho, ou seja, ações de atendimento, que podem ser aglutinadas em Setores (Saúde, Educação, Trabalho, ...). Cada Setor se preocupa com determinados direitos do cidadão.

A Constituição Federal estabelece os direitos sociais reconhecidos pelo Estado (saúde, previdência social, assistência social, educação, trabalho, segurança, ...). E os Setores desenvolvem as chamadas políticas públicas que passam a ser regulamentadas em lei, tais como: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8069 de 13/07/1990), Lei Orgânica da Saúde (LOS, Lei 8080 de 19/09/1990 e Lei 8142 de 28/12/1990), Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS, Lei 8212 de 24/07/1991), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei 8742 de 07/12/1993), Estatuto do Idoso (Lei 10.741 de 10.10.2003).

Entende-se, atualmente, que as políticas públicas são direito dos cidadãos e dever do Estado. Tais políticas são aquelas direcionadas ao atendimento das demandas coletivas da sociedade. Sua implementação envolve tanto o poder público estatal como a sociedade organizada nos conselhos e fóruns próprios.

---

<sup>6</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Organização: Helio Abreu Filho. Colaboradores: **Membros da Comissão:** Hélio Abreu Filho (Ms); Arlete Carminatti Zago; Sandra Santos Silva Krueel; Paola Gomes Estrella Krueger; Azor el Achkar; Rodrigo Rocha de Moraes; Franciny Beatriz Abreu (Especialista); Ermes Tadeu Zapelin (Doutor); Edi Mota de Oliveira; Heloísa Maria José de Oliveira (Doutora); Regina Heck. **Instituições:** Conselho Regional de Psicologia de Santa Catarina; Conselho Regional de Serviço Social de Santa Catarina; Associação Catarinense para Integração do Cego.

<sup>7</sup> Luis Stephanou, Lúcia Helena Muller, Isabel Cristina de Moura Carvalho. Guia para a elaboração de projetos sociais. Porto Alegre. Editora Sinodal e Fundação Luterana de Diaconia. 2003.

Paulo César Maia Porto<sup>8</sup> define as políticas públicas como:

**a) Políticas Sociais Básicas Estruturais** – destinadas a crianças e adolescentes, independentemente de sua condição. São políticas públicas relativas à saúde, educação, ao transporte, à habitação, etc.

**b) Política Social Básica de Assistência Social** – direcionada a grupos como os de idosos, crianças e adolescentes, ..., que, por falta de mínimos sociais, apresentam-se em estado de carência e vulnerabilidade social;

**c) Políticas de Garantia de Direitos** – atendem às crianças e aos adolescentes (também idosos) que estejam em situação ameaçada ou com direito violado, resultante da ação ou omissão da família ou em razão de sua própria conduta.

Não se faz política pública para atender aos interesses de um grupo de pessoas, de um partido político ou de uma igreja. Os destinatários de uma política pública são todos os cidadãos, sem exceção.

Na realidade, precisamos questionar, argumentar e entender o que está afetando a participação da sociedade civil nos conselhos de direitos. É importante gerar condições econômicas, sociais, culturais e, acima de tudo, políticas para que as lutas contra as desigualdades alcancem resultados sustentáveis para erradicar a exclusão social.

STEPHANOU (2003)<sup>9</sup>, ao referenciar o modelo de *gestão participativa*, que tem como instrumento os conselhos de políticas públicas, diz ser desejável que estas políticas resultem de uma boa articulação da Sociedade Civil com o Estado, permitindo que a Sociedade Civil compartilhe não apenas da execução, mas, sobretudo, dos espaços de tomada de decisão, atuando no *planejamento, monitoramento e avaliação* destas políticas.

#### **04. O que é Política de Assistência Social<sup>10</sup>?**

No Brasil, a política de assistência social é composta por programas, projetos, serviços e benefícios que devem ser prestados pelo Estado e, de modo complementar, pelas entidades de assistência social.

As ações de proteção da assistência social devem ser prestadas de forma integrada e articulada entre si e com outras políticas sociais e estruturadas para atingir a universalidade da cobertura das necessidades e do atendimento de todos que dela necessitam.

---

<sup>8</sup> As Atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. In: Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. CENDHEC.1999.

<sup>9</sup> Luis Stephanou, Lúcia Helena Muller, Isabel Cristina de Moura Carvalho. Op.cit.

<sup>10</sup> DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Guia de Políticas e Programas de MDS – 2008.

As ações da política de assistência social são organizadas para promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a capacidade de proteção da família, a autonomia e o protagonismo dos indivíduos, famílias e comunidades.

De acordo com TAPAJÓS (2006)<sup>11</sup>, a política de assistência social é fruto de conquistas sociais que resultaram das lutas democráticas pela ampliação da cidadania. Ela compõe o Sistema de Seguridade Social brasileiro: não é um ato mecânico e emergencial de mera *provisão*, desvinculada da linguagem dos direitos e de projetos coletivos de mudança social. Isso tem contribuído, segundo a articulista, para desqualificar um acontecimento histórico, sem equivalência nas sociedades contemporâneas, que faz do Brasil um país inovador, qual seja: em meio à onda neoliberal que se espalhou pelo mundo, a partir dos anos 80, a nação brasileira concebeu um sistema de seguridade social que elevou a assistência a um *status* de cidadania.

A política de assistência social, segundo a autora, assegura condições de ampliação de direitos sociais e possui uma dimensão estratégica formativa para a construção do protagonismo popular, aprofundando a regulação do Estado em resposta às demandas populares por direito social: Estado Social de Direito e não Estado omissivo e mercantilizador.

Esta política pública, ainda na concepção de TAPAJÓS (2006), está associada às demais políticas sociais e econômicas, que deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população, o que requer conhecimento particular, gestão qualificada e ação competente.

Neste diapasão, conclui a articulista que a política de assistência social não pode ser encarada apenas como distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de processos diversos, interligados entre si, que vão desde a compreensão e o estudo da realidade, o planejamento, a definição de opções, a decisão coletiva (geralmente conflituosa), até a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações.

Como exigência para seu desenvolvimento (condicionantes), deve existir um aparato legal e institucional, recursos materiais, financeiros e profissionais com preparo teórico-metodológico, ético-político, motivado e bem remunerado.

E, dentre o eixo político-legal, enuncia:

### **1988: Constituição Federal**

Define a Assistência Social como política da Seguridade Social Brasileira. Trânsito para o campo dos direitos sociais > universalização do acesso > responsabilidade

---

<sup>11</sup> TAPAJÓS, Luziele. Texto elaborado para a Conferência Estadual de Assistência Social em SC, 2006.

estatal > superação do assistencialismo > ampliação do protagonismo dos usuários > participação da população > descentralização politicoadministrativa.

### **1993: LOAS - LEI nº 8.742 de 07/12/93, artigo 1º**

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

### **1998/99: Primeiro texto da PNAS**

A PNAS não teve uma atuação suficiente em termos de coordenação e regulação do processo de organização do sistema em nível nacional, de forma que os investimentos federais pudessem alcançar impacto efetivo nas ações ofertadas pelos municípios, como materialização do sistema de direitos que coube à assistência social afiançar; forte impacto das ações focalistas, fragmentadas e desarticuladas em termos das estratégias de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda.

### **2004: Novo texto da PNAS**

Aprovada em 22 de setembro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Efetiva a assistência social a partir do SUAS. Estabelece os parâmetros do novo modelo de gestão do SUAS na direção da universalização dos direitos sociais.

### **2007: O Plano Decenal da Assistência Social**

O SUAS Plano 10 projeta a operação da política para 10 anos. Este documento resulta do envolvimento de milhares de pessoas num processo de planejamento participativo de grande escala. É um pacto democrático que exige a adoção de metodologia publicamente convencionada e decisões coletivas.

## **05. Como construir políticas públicas<sup>12</sup>?**

---

<sup>12</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

Fazendo parte dos processos de mobilização, organização e decisão no seu bairro, dos conselhos comunitários, conselhos de segurança, além de participar da escola dos filhos e das entidades não governamentais.

Cabe rediscutir amplamente e democraticamente as responsabilidades do Estado e, a partir destas, determinar seus objetivos e o arranjo legal-institucional para que ele cumpra com suas finalidades. Somente uma ampla discussão sobre este aspecto é possível dimensionar o seu “tamanho” e não o contrário; primeiro, definir o seu tamanho “mínimo” para depois então discutir suas finalidades.

Precisamos discutir a igualdade/desigualdade social e econômica e isto remete ao debate sobre a igualdade de gênero, a igualdade social para erradicar a pobreza, proporcionando um meio ambiente saudável, o acesso à terra para quem nela vive e trabalha, lutar pela melhoria da saúde dos idosos e das crianças, dotando o Estado de mecanismos para a desconcentração de renda, e de políticas públicas em quantidade, qualidade e diversidade.

## **06. O que são entidades de assistência social?**

São aquelas que prestam atendimento, assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos, bem como aquelas constituídas sem fins lucrativos, que realizam, de forma continuada, serviços, programas e projetos de proteção social e de assessoramento e defesa de direitos socioassistenciais, como preconizado na LOAS, PNAS e NOB/2005 do SUAS.

Os **atos constitutivos** das entidades e organizações de assistência social (estatuto social e, quando houver, a lei que cria ou autoriza a criação) deverão definir expressamente sua natureza, seus objetivos, sua missão e seu público alvo, de acordo com a LOAS<sup>13</sup>.

## **07. Quais são as características das entidades ou organizações de assistência social?**

As entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, seus objetivos, sua missão e seu público alvo, de acordo com as disposições da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Artigo 1º, Instrução Normativa nº 2, de 12 de fevereiro de 2008, da SNAS.

<sup>14</sup> Artigo 1º, Decreto nº 6.308, de 14.12.07.



As suas características essenciais estão dispostas no parágrafo único do Decreto nº 6.308/2007 e complementadas pela Resolução 191/2005<sup>15</sup>:

- ✓ realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua;
- ✓ garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;
- ✓ possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente;
- ✓ ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no artigo 53 do Código Civil Brasileiro e no artigo 2º da LOAS;
- ✓ expressar, em seu relatório de atividades, os objetivos, a natureza, missão e o público alvo, conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais;
- ✓ aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional, integralmente no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Não se caracterizam organizações de assistência social as **entidades religiosas, os templos**, clubes esportivos, partidos políticos, grêmios estudantis, sindicatos e as associações que visem somente ao benefício de seus associados que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe<sup>16</sup>.

## 08. O que é entidade beneficente de assistência social?

De acordo com MONELLO<sup>17</sup>, a Constituição Federal, ao tratar da imunidade de contribuição para a seguridade social pelas *entidades beneficentes de assistência*

---

<sup>15</sup> Resolução n.º 191, de 10 de novembro de 2005 – CNAS (DOU 17/11/2005) que 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.

<sup>16</sup> Artigo 1º, parágrafo único, Resolução n.º 191, de 10 de novembro de 2005 - CNAS.

<sup>17</sup> MONELLO, Sergio Roberto. **Entidades Beneficentes: Assistência Social, Imunidade e Direito Adquirido**. Texto fotocopiado: Filantropia e assistência social: Entendendo a classificação das entidades beneficentes. (Professor, advogado e contabilista. Sócio-diretor do Escritório Contábil Dom Bosco) ano 2007.

*social*, está se referindo àquelas pessoas jurídicas de direito privado que praticam a beneficência, sem fins lucrativos.

Em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, sob a ótica jurídica, a *entidade beneficente (gênero)* se desdobra em *duas espécies*: (a) *entidade beneficente filantrópica*; e, (b) *entidade beneficente de assistência social*.

Para MONELLO, **filantropia**, em sentido amplo, se constitui em toda e qualquer ação praticada pelas *entidades beneficentes* que ajudem a promover, amparar e defender a pessoa humana, com a finalidade de sua inclusão social. Assim, toda e qualquer ação promotora da pessoa humana é uma ação filantrópica.

Entretanto, a **assistência social**, definida como filantropia qualificada, é caracterizada pela qualificação da ação promotora da coletividade em plena sintonia com o contido na Constituição Federal e na LOA S.

Portanto, as **entidades beneficentes de assistência social** praticam a assistência social como filantropia, devendo fazê-lo de forma qualificada por meio da visão científica dos serviços sociais, em prol da defesa, da promoção e da inclusão social da pessoa humana, bem como da promoção da coletividade e do bem comum.

As **entidades beneficentes** desenvolvem *ações de assistência social* objetivando a promoção da pessoa e da coletividade, enfim, do bem comum.

Assim, ainda segundo o autor, deve ser considerada entidade e organização de assistência social aquela que presta, por si própria ou por meio de parcerias beneficentes de assistência social, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários da LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

## **09. Quais são os tipos de entidades e organizações de assistência social?**

As entidades e organizações de assistência social podem caracterizar-se, isolada ou cumulativamente<sup>18</sup>, como:

**I - de atendimento:** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de **proteção social básica ou especial**, dirigidos às famílias e aos indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742/93, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18 dessa Lei;

**II - de assessoramento:** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o

---

<sup>18</sup> Artigo 2º, Decreto nº 6.308, de 14.12.07; Artigo 2º, Instrução Normativa nº 2/2008-SNAS.

fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários; da formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742/93, do Decreto 6.308/2007 e das deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18 dessa Lei; e,

**III - de defesa e garantia de direitos:** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos **direitos socioassistenciais**<sup>19</sup>, 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 da Lei nº 8.742/93, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18 dessa Lei.

#### **10. Quais são os programas, serviços e projetos<sup>20</sup> executados pelas entidades e organizações de assessoramento?**

- ✓ assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações e grupos de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na Política de Assistência Social;
- ✓ formação político cidadã de grupos populares, nela incluindo a capacitação de conselheiros e lideranças populares;
- ✓ sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas de assistência social;
- ✓ promoção da defesa de direitos já estabelecidos, por meio de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade;
- ✓ reivindicação da construção de novos direitos fundamentados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente;
- ✓ estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda;

---

<sup>19</sup> São direitos sócio-assistenciais aprovados pela V Conferência Nacional de Assistência Social (Instrução Normativa nº 2/2008-SNAS): I. direito à efetiva proteção social de assistência social; II. Direito à equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; III. Direito de equidade social e de manifestação pública; IV. Direito à igualdade do cidadão e da cidadã de acesso à rede sócio-assistencial; V. direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; VI. Direito de ter garantia à convivência familiar, comunitária e social; VII. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas; VIII. Direito à renda; IX. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva; e, X. direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

<sup>20</sup> Instrução Normativa nº 2/2008-SNAS e Resolução n.º 191, de 10 de novembro de 2005 – CNAS.

- ✓ produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando-os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social;
- ✓ monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social e do orçamento e execução orçamentária.

## **11. Quais são os programas, serviços e projetos<sup>21</sup> executados pelas entidades e organizações de defesa e garantia de direitos?**

I – promoção da defesa de direitos já estabelecidos por distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade; ou

II – reivindicação da construção de novos direitos fundamentados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente.

## **12. Qual é o requisito para a entidade ou organização ser considerada de assistência social?**

As entidades e organizações de assistência social, para executarem **serviços, programas e projetos** de assistência social vinculados à **rede socioassistencial<sup>22</sup>** que integra o SUAS, **deverão** estar inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu regular funcionamento, nos termos do artigo 9º da Lei no 8.742/93, aos quais caberá a fiscalização destas entidades e organizações, independentemente do recebimento ou não de recursos públicos<sup>23</sup>.

Na hipótese de atuação em mais de um Município ou Estado, as entidades e organizações de assistência social deverão inscrever seus **serviços, programas, projetos e benefícios** no Conselho de Assistência Social do respectivo Município que pretendem atingir, apresentando, para tanto, o plano ou relatório de atividades, bem como o comprovante de inscrição no Conselho Municipal de sua sede ou de onde desenvolve suas principais atividades.

Na inexistência de Conselho Municipal de Assistência Social, as entidades e organizações de assistência social deverão se inscrever nos respectivos Conselhos Estaduais.

---

<sup>21</sup> Artigo 11, Instrução Normativa nº 2/2008-SNAS.

<sup>22</sup> Rede socioassistencial “é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos”. In: Artigo 12, Instrução Normativa nº 2/2008-SNAS.

<sup>23</sup> Artigo 3º, Decreto nº 6.308, de 14.12.07.

### **13. Quais são os requisitos para inscrição da entidade e organização de assistência social no conselho municipal de assistência social?**

Dentre os requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 02/2008-SNAS, encontram-se:

- ✓ Estatuto social, no qual deve estar definida a natureza da entidade e a organização, os objetivos, a missão e o público alvo, de acordo com a LOAS e o Código Civil;
- ✓ Relatório de atividades, no qual indiquem os benefícios, serviços, programas e projetos que ofertam e operam sem qualquer contrapartida do usuário, as quais devem estar classificadas como proteção social básica, proteção social especial de média complexidade, proteção social especial de alta complexidade e assessoramento ou defesa e garantia de direitos.

### **14. O que é 'Poder de Polícia'<sup>24</sup>?**

Para garantia e cumprimento dos direitos fundamentais da criança, do adolescente e idoso, a Administração Pública dispõe do PODER DE POLÍCIA. Além da possibilidade de o cidadão ou de seus representantes demandarem em Juízo para ver restabelecido um direito violado, também a Administração, por intermédio de alguns órgãos, possui instrumento adequado para determinar o cumprimento do direito ameaçado ou violado.

O Poder de Polícia, na hipótese específica do Estatuto do Idoso e do Estatuto da Criança e do Adolescente, não está só para limitar, restringir, conformar, condicionar o direito individual ao coletivo, mas antes garantir o acesso do idoso aos direitos fundamentais assegurados por meio da exigibilidade e autoexecutoriedade, seus atributos.

Assim, o Poder de Polícia não deve ser entendido como o poder da Polícia Civil, da Polícia Militar ou da Polícia Judiciária. O Poder de Polícia é o poder, por exemplo, que a Vigilância Sanitária possui, quando fiscaliza a higiene e salubridade de estabelecimentos de interesse da saúde ou que o Corpo de Bombeiros possui, quando realiza a fiscalização da segurança das edificações. Portanto, o Poder de Polícia não se confunde com a polícia judiciária e polícia de manutenção da ordem pública, pois estas atuam sobre pessoas.

No caso específico do Estatuto do Idoso, pode-se entender o Poder de Polícia como uma atividade da Administração Pública que, disciplinando direito, interesse ou

---

<sup>24</sup> ABREU, Helio Filho e outros. In: Comentários ao Estatuto do Idoso. SEDH/MJ. 2004

liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público, concernente ao respeito aos direitos individuais dos idosos.<sup>25</sup>

Para que o exercício do Poder de Polícia seja considerado regular, devem estar presentes, basicamente, quatro requisitos:

- (a) desempenhado por órgão competente;
- (b) atuação nos limites da lei aplicável;
- (c) observância do devido processo legal; e,
- (d) a ação não venha a ocorrer com abuso ou desvio de poder, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária.

Como os direitos fundamentais incluem direitos inalienáveis, tais como vida e saúde, sua preservação exige múltiplas providências, destacando-se:

- ✓ **ordem legal** – que dizem respeito à garantia da legitimidade da autoridade pública e ao apoio aos atos de fiscalização;
- ✓ **ordem institucional** – que trata da adequação das normas e dos meios administrativos disponibilizados para o exercício da função pública.

#### **15. Quais são os órgãos de fiscalização das entidades de assistência social, detentoras deste ‘Poder de Polícia’<sup>26</sup>?**

Dentre os órgãos detentores do Poder de Polícia, temos: Ministério Público, Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros e conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e do idoso.

E, nesse sentido, o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Criança identificaram os conselhos como um órgão de fiscalização das entidades governamentais e não governamentais e enunciaram algumas de suas competências, deixando uma lacuna a ser preenchida pelos Estados para disciplinamento desta nova função pública.

E será este arcabouço legal a ser produzido que irá legitimar a ação da autoridade pública, ‘servidor efetivo’, como agente de fiscalização do Conselho. Esta lacuna deverá ser preenchida pelos Estados, dada à existência de uma *competência concorrente supletiva*<sup>27</sup> por parte destes entes federativos em relação à União, que lhes permite legislar sobre as situações relacionadas à proteção e defesa da saúde; à

---

<sup>25</sup> Inferência a partir do conceito de Poder de Polícia definido no artigo 78 do Código Tributário Nacional.

<sup>26</sup> ABREU, Helio Filho e outros. In: Comentários ao Estatuto do Idoso. SEDH/MJ. 2004

<sup>27</sup> Artigo 24 caput e parágrafos primeiro e segundo da Constituição Federal Brasileira.

assistência jurídica e defensoria pública; e, à proteção e integração social das pessoas com deficiência.

Assim, não será competência privativa da União a emissão de regras específicas e de execução, podendo os Estados fazê-lo ao lado das normas gerais emanadas pelo ente federativo que lhe é superior.

Tomando-se como exemplo o Estatuto do Idoso, verifica-se que, nos artigos 52 e 53, o Conselho tem a competência de fiscalizar as entidades de atendimento (governamentais e não governamentais - artigo 52) e a política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (artigo 53). Neste segundo caso, trata-se da fiscalização das ações programáticas estabelecidas pela União, na Política Nacional do Idoso, e pelos Estados, na Política Estadual do Idoso (em Santa Catarina, Lei Estadual nº 11.436/2000).

Estes dois dispositivos vêm ao encontro com o já estabelecido no artigo 7º, no sentido de que os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei.

Esta atribuição prevista no artigo 7º se configura na vigilância e fiscalização do direito que possa vir a ser ameaçado ou violado, por falta, omissão ou abuso da entidade de atendimento (artigo 43, inciso II); ou, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, entendido aqui as organizações que os representam, tais como hospitais, casas de repouso, bancos, teatros, entre outros (artigo 43, inciso I). Contudo, as medidas de proteção ao idoso, previstas no artigo 45 do Estatuto, são de exclusiva competência do Ministério Público ou do Poder Judiciário, a requerimento daquele.

## **16. Qual é o objeto da ação fiscalizadora dos conselhos<sup>28</sup>?**

A ação fiscalizadora do conselho do idoso, por exemplo, ocorre de duas formas:

(a) sobre os órgãos e as entidades governamentais, no que diz respeito à política estabelecida para o idoso (artigo 7º c/c artigo 52); e,

(b) sobre a ação das entidades de atendimento, no cumprimento aos ditames do Estatuto do Idoso (artigo 52 c/c artigo 55).

A fiscalização da Política do Idoso diz respeito à verificação da existência de prioridade na execução e/ou no apoio dos diversos setores públicos aos programas que tenham por fundamento os princípios e as diretrizes da Política estabelecida. Também compreende a verificação e avaliação do cumprimento das competências estabelecidas pelo artigo 10 do Estatuto do Idoso.

---

<sup>28</sup> ABREU, Helio Filho e outros. In: Comentários ao Estatuto do Idoso. SEDH/MJ. 2004

Dentre as ações da política a serem acompanhadas e fiscalizadas junto aos setores públicos<sup>29</sup>, destacam-se:

- ✓ atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população (artigo 3º, parágrafo único, inciso I);
- ✓ capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos (artigo 3º, p.u., inciso VI);
- ✓ estabelecimento de mecanismos para divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento (artigo 3º, parágrafo único., inciso VII);
- ✓ garantia de acesso do idoso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais (artigo 3º, parágrafo único, inciso VIII);
- ✓ cumprimento das normas de planejamento e execução emanadas dos órgãos competentes da Política do Idoso (artigo 48).
- ✓ Já a fiscalização das entidades de atendimento terá como objeto os diversos atos e fatos como sejam:
  - ✓ existência de programa de manutenção na entidade (artigo 48);
  - ✓ existência de ato de inscrição da entidade no Conselho Municipal do Idoso/CMI - (artigo 48, parágrafo único);
  - ✓ atendimento regular aos quesitos que são exigidos na inscrição da entidade no CMI (artigo 48, parágrafo único), tais como:
    - (a) instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
    - (b) objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;
    - (c) regularmente constituída;
    - (d) idoneidade de seus dirigentes; e
    - (e) outros adicionalmente estabelecidos pelo Conselho Municipal do Idoso, além dos eventualmente requeridos pelos Conselhos afins (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde, etc ...);
  - ✓ adoção de princípios pelas entidades de longa permanência (artigo 49), a saber:

---

<sup>29</sup> Setores públicos entenda-se, o Setor Saúde (seus órgãos), o Setor Educação (seus órgãos), o Setor de Assistência Social (seus órgãos), entre outros.



- (a) preservação dos vínculos familiares;
- (b) atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- (c) manutenção do idoso na mesma instituição, salvo em caso de força maior;
- (d) participação do idoso nas atividades comunitárias;
- (e) observância dos direitos e das garantias dos idosos;
- (f) preservação da identidade do idoso e oferecimento de ambiente de respeito e dignidade;
  - ✓ danos aos idosos, no caso de idosos abrigados (artigo 55, § 1º);
  - ✓ fraude em relação ao programa de atendimento (artigo 55, § 1º);
  - ✓ aplicação ou desvio de finalidade dos recursos públicos (artigo 55, § 2º);
  - ✓ situações de risco aos direitos assegurados nesta Lei (artigo 55, § 3º).

Estas inúmeras situações exigem uma definição legal da partilha de competências entre agentes fiscais (efetivos) dos Conselhos de Idosos da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que a ação fiscal não implique em repetição ou superposição de atos. Aliás, este cuidado com a superposição de competências também deverá existir, por exemplo, no Ministério Público, na Vigilância Sanitária, no Corpo de Bombeiros e Conselho de Assistência Social.

Evidente que, na ausência de agentes fiscais designados pelos municípios – e só poderão existir em havendo Conselho instalado –, os agentes designados pelo Estado-Membro podem atuar supletivamente. Até porque, sendo interesse comum da União, dos Estados e Municípios assegurar os direitos fundamentais dos idosos previstos no Estatuto do Idoso, há, em princípio, uma *competência concorrente* para legislar e atuar.

## **17. Quais são os resultados da ação fiscalizadora do Conselho<sup>30</sup>?**

Tomando como exemplo o Estatuto do Idoso, a atuação fiscalizadora do conselho poderá gerar, em razão das situações de transgressão aos direitos dos idosos, medidas de âmbito administrativo ou penalidades de âmbito judicial a serem cumpridas pelas entidades de atendimento (artigo 52 c/c artigo 55) ou pelos setores responsáveis pela execução da política do idoso (artigo 7º c/c artigo 52).

A apuração das responsabilidades no âmbito da legislação estatutária sobre as entidades de atendimento (e não sobre as pessoas, seus gestores), não exclui a

---

<sup>30</sup> ABREU, Hélio Filho e outros. In: Comentários ao Estatuto do Idoso. SEDH/MJ. 2004

apuração de possíveis crimes, faltas éticas ou disciplinares, conforme a legislação civil, penal, administrativa e normas ético-disciplinares. É o que estabelece o artigo 55 do Estatuto do Idoso.

Mas, o exercício do Poder de Polícia ficou mais claro no disciplinamento do Estatuto quanto ao Ministério Público, que terá livre acesso a toda entidade de atendimento ao idoso e poderá tomar um conjunto de medidas (artigo 74), dentre as quais se destacam:

- ✓ instauração de procedimento administrativo e, para instruí-lo, requisição de informações, exames, perícias e documentos;
- ✓ instauração de sindicâncias, requisição de diligências investigatórias e instauração de inquérito policial;
- ✓ inspeção das entidades públicas e particulares de atendimento e dos programas de que trata esta Lei;
- ✓ adoção de medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades, porventura verificadas;
- ✓ requisição de força policial, colaboração dos serviços de saúde, educacionais e de assistência social públicos para o desempenho de suas atribuições.

Estas medidas elencadas não podem ser tomadas pelo ente fiscal dos Conselhos de Idosos, sendo exclusivas do Ministério Público.

Há, ainda, outras medidas à disposição do Ministério Público, caso os direitos estatutários forem ameaçados ou violados (artigo 45) por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; ou em razão de sua condição pessoal<sup>31</sup>:

- a) encaminhamento à família ou ao curador;
- b) orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- c) requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;
- d) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;

---

<sup>31</sup> Condição pessoal: entenda-se a situação gerada pelo próprio idoso, por exemplo, a sua condição de alcoólatra.

e) abrigo em entidade.

No caso específico destas medidas previstas no artigo 45, o Ministério Público poderá buscar se valer de decisão judicial.

A autoridade (agente) fiscal com atuação no Conselho poderá, contudo, valer-se da autoridade do Ministério Público, comunicando-o da ocorrência de infração atribuída à entidade de atendimento que coloque em risco os direitos assegurados na Lei.

O Ministério Público, além de tomar as providências cabíveis (p.ex. aquelas previstas no artigo 45), poderá promover a suspensão das atividades ou dissolução da entidade, com a proibição de atendimento aos idosos, a bem do interesse público, sem prejuízo das providências a serem tomadas pela Vigilância Sanitária (artigo 55, § 3º).

No caso de as *entidades de atendimento*<sup>32</sup> descumprirem as determinações do Estatuto, elas ficam sujeitas a penalidades que, para serem emitidas devem provir do 'devido processo legal' (artigo 65). Este 'devido processo legal' pode ser administrativo (apuração de infração administrativa pela autoridade fiscal) ou judicial.

O *devido processo legal*, pela via judicial, na apuração de irregularidade em entidade de atendimento está disciplinado no artigo 65, que estabelece o procedimento de apuração de irregularidade em entidade governamental e não governamental de atendimento ao idoso. Segundo o citado dispositivo, o procedimento judicial terá início mediante petição fundamentada da *pessoa interessada*<sup>33</sup> ou de iniciativa do Ministério Público. Nesse sentido, havendo motivo grave, poderá a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decretar liminarmente o afastamento provisório do dirigente da entidade ou outras medidas que julgar adequadas, para evitar lesão aos direitos do idoso, mediante decisão fundamentada.

Já na esfera administrativa, o *devido processo legal* se dará por meio de procedimento para imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção ao idoso. Terá início com requisição do Ministério Público ou Auto de Infração elaborado por servidor efetivo e assinado, se possível, por duas testemunhas.

## **18. Quando não há o disciplinamento para atuação do agente fiscal, esta atuação pode ser iniciada<sup>34</sup>?**

---

<sup>32</sup> Entidades de atendimento: por inferência dos textos legais, entenda-se aquelas entidades governamentais e não governamentais de assistência ao idoso (artigo 48 e seu parágrafo único), que desenvolvam ou não programas de institucionalização de longa permanência (artigo 49), e as entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos prestadoras de serviço ao idoso.

<sup>33</sup> Pessoa interessada: entenda-se aquela pessoa que se encontra com seu direito ameaçado ou violado, ou quem pessoalmente possa representá-la em juízo.

<sup>34</sup> ABREU, Helio Filho e outros. In: Comentários ao Estatuto do Idoso. SEDH/MJ. 2004

Enquanto não houver o disciplinamento legal para atuação do agente fiscal a serviço do Conselho, a sua atuação poderá mesmo assim ser iniciada juntamente com a atividade de inscrição de programas.

Resulta conclusivo, em razão dos Princípios Gerais do Direito que, se o conselho é o órgão competente para realizar a inscrição de programas das entidades de atendimento aos idosos (parágrafo único, artigo 48), já que competente para autorizar<sup>35</sup> o funcionamento das mesmas (“(...) *ficam sujeitas à inscrição (...)*”), também o será para cassar este registro. E aí sua atuação se dá como autoridade pública, devendo limitar-se à verificação da manutenção da regularidade dos requisitos que levaram à concessão.

Estes requisitos são:

- ✓ instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança (certificados emitidos pela Vigilância Sanitária e pelo Corpo de Bombeiros);
- ✓ objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;
- ✓ constituição regular;
- ✓ idoneidade de seus dirigentes.

Mas, mesmo possuindo esta condição, digamos, inata, o Conselho do Idoso (no presente caso) necessita do apoio institucional do Poder Público, em especial da Secretaria que lhe dá guarida, para que esta forneça o apoio administrativo e financeiro necessário ao seu aparelhamento e regular funcionamento. Esta atribuição, aliás, é determinação do próprio Estatuto.

Pode-se então dizer que a Fiscalização do Conselho do Idoso compreende um conjunto de ações no âmbito das práticas de cidadania, assentadas em várias áreas do conhecimento técnico-científico (saúde, educação, lazer, cultura, assistência social, transporte, moradia, etc...) e em bases jurídicas que lhe conferem o poder de normatização, educação, avaliação e de intervenção, e que têm por objetivo controlar e garantir a qualidade do atendimento oferecido aos idosos pelas entidades governamentais e não governamentais, assegurando o seu atendimento enquanto direito.

A Fiscalização, sob essa perspectiva, é um forte instrumento para a melhoria da qualidade de vida do segmento idoso. A sistematização aqui sugerida, os conceitos e fundamentos, as formas de desenvolvimento das avaliações e o exercício da função de polícia possuem como objetivo subsidiar questões que estarão, sem dúvida, despontando nas atividades rotineiras das equipes técnicas.

---

<sup>35</sup> O termo é, certamente, ‘autorizar’, posto que as entidades ficam sujeitas à inscrição (parágrafo único, Artigo 48).

### **19. O que é um processo orçamentário?**

O processo orçamentário envolve um conjunto de procedimentos: execução do orçamento do ano vigente; discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); elaboração da proposta orçamentária para o ano seguinte, com base na LDO; tramitação (discussão e aprovação) no poder legislativo e aprovação do poder executivo.

### **20. O que significa acompanhar o processo orçamentário?**

Significa controlar a execução do orçamento do ano vigente; elaborar emenda e acompanhar a tramitação das diretrizes orçamentárias no Poder Legislativo; analisar a proposta do executivo para o ano seguinte, encaminhada ao Legislativo; elaborar e analisar as emendas; fazer contato com o Relator Geral, os relatores setoriais e membros da Comissão do Orçamento; analisar os vetos do Executivo; avaliar a execução orçamentária do ano anterior e a proposta do ano seguinte.

### **21. Qual é a contribuição do Conselho no processo de controle e fiscalização?<sup>36</sup>**

Segundo Vian et al (2002), a fiscalização orçamentária será exercida, segundo a legislação, mediante controle interno do Poder Executivo Municipal e controle externo da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas. Além do controle desses organismos, o Conselho e as entidades representativas da sociedade civil devem exercer o controle social da execução orçamentária.

De dois em dois meses, o Prefeito é obrigado a publicar relatório resumido da execução orçamentária e, anualmente, toda a documentação do ano anterior referente a receitas e despesas. O chefe do Executivo também deverá, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, por meio de audiência pública (LC 101/2000, artigo 9º, § 4º). É obrigatório o registro próprio dos recursos vinculados (fundos), de modo que a disponibilidade de caixa, receita e despesa fiquem identificados de forma individualizada (LC 101/2000, inciso I, artigo 50).

Ratificamos a posição dos autores quando afirmam que o controle social não visa somente analisar documentos, mas, sim, verificar de fato como os recursos estão sendo aplicados e quais são os reais beneficiados. Vai além da legalidade dos atos.

---

<sup>36</sup> VIAN, Mauricio (org) GRUPO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ECA. Orçamento e Fundo dos direitos da criança e do adolescente/Revista e atualizada por: Mauricio Viam, Jose Carlos Garcia de Mello, Carlos Boeira. Brasília: Focus Gráfica Editora, 2002.

## 22. Quais são os atores e protagonistas do Sistema de Garantia de Direitos, na perspectiva do SUAS<sup>37</sup>?

A pesquisa realizada pelo CEAS/SC em 2005 permite inferir, a partir de seus indicativos (conferências municipais), a identificação do conjunto de atores sociais que, na percepção dos conferencistas, possam contribuir para a implantação e implementação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

O universo dos atores identificados para realização do mutirão SUAS e a articulação do SGD, existentes no cenário externo ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), estão a seguir apresentados, consoante o seu eixo de importância, no SGD.

SUAS	
EIXOS	ATORES
Promoção (entidades que fazem acontecer o direito)	Governo Federal - Ministério do Desenvolvimento Social - Governo Estadual - Secretarias de Estado - Secretaria Estadual/Municipal Gestora da Política de Assistência Social - Centro Regional de Assistência Social (CRAS) - Associação de Municípios - Empresas privadas - Organizações Não Governamentais
Controle Social (entidades que fazem a vigilância para que o direito aconteça)	Movimentos Sociais - Tribunal de Contas - Poder Judiciário - Corregedoria de Justiça - Câmara Municipal de Vereadores - Fóruns Municipais - Conselhos de Políticas Públicas (de Direitos e Setoriais) - Escolas - Universidades - Cooperativas - Movimentos Sociais - Conselhos de Desenvolvimento Regional - COEGEMAS - Comissão Intergestora Bipartite (CIB) - Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) - Frente Parlamentar Federal - Sindicatos - Instituições Religiosas - Associações de Classe - Clubes de Serviço
Defesa de Direitos (entidades que demandam em juízo, restabelecendo o direito).	Ministério Público Defensoria Pública Organizações de Defesa de Direitos Conselho Tutelar

Dentre os atores elencados, aquele que mais se apresenta nas citações, é o **Ministério Público**, o que torna perceptível o interesse dos conferencistas em criar condições para realização de um compromisso formal dos gestores para com as políticas da assistência social, ou seja, com o comprometimento da vontade política da Administração Pública.

Da mesma forma, observa-se a pouca visibilidade que se tem quanto a outros parceiros, na busca da **exigibilidade de direitos**, tais como, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) e os escritórios modelos das Universidades, que podem patrocinar demandas para solução de interesses coletivos e individuais, em razão da ofensa ou omissão a direitos sociais das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

<sup>37</sup> Idem anterior

### **23. O que diferencia, basicamente, Política de Assistência Social, Políticas Sociais Básicas e Política de Atendimento (ou de Garantia dos Direitos)?**

Empiricamente, podemos dizer que a **Política de Assistência Social** busca atender algumas das **necessidades humanas** de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade pessoal ou social (*‘quem dela necessitar’*), e que assim se encontram devido a um processo de exclusão social *involuntária*, e que necessitam ver garantido o acesso aos mínimos sociais como, por exemplo, no caso da fome, ver viabilizado o acesso à alimentação. A inclusão social ocorre mediante linhas programáticas inscritas na legislação orgânica da assistência social para disciplinar os setores responsáveis pelos programas, projetos e serviços, garantidores do acesso daqueles em situação de vulnerabilidade.

As **Políticas Sociais Básicas**, por seu turno, são **direitos universais** de todo cidadão (independente da situação de vulnerabilidade) e, como tal, dever do Estado, da sociedade e da família, os quais devem garantir as necessidades humanas fundamentais.

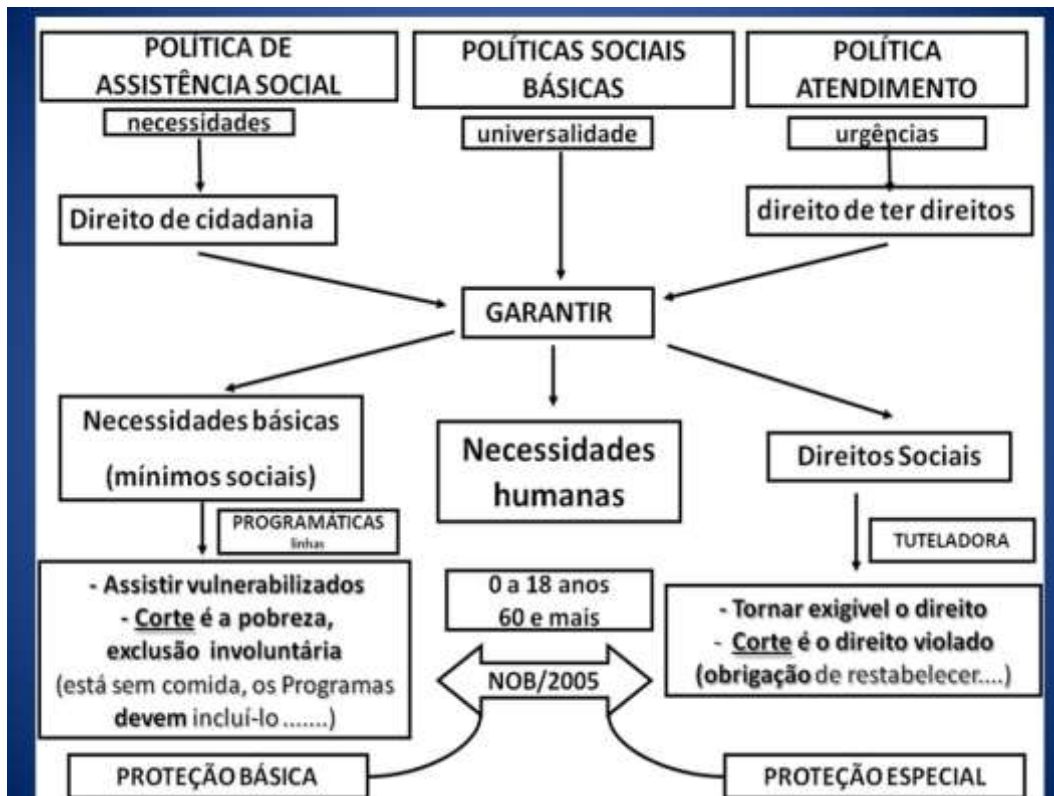
A **Política de Atendimento** (ou de Garantia dos Direitos) visa ao auxílio das **urgências** e tem a ver com o direito a ter direitos. Visa tutelar os direitos dos mais fragilizados (criança, adolescente e idoso), os quais foram excluídos voluntariamente do acesso aos direitos sociais. Busca restabelecer, tornar exigível o direito violado.

No específico dos segmentos sociais mais fragilizados (criança, adolescente e idoso), a política de assistência social, pelo SUAS e pela NOB/2005, constrói programas, projetos e serviços de *Proteção Social Especial*, os quais se enquadram nos *serviços especiais* patrocinados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Estatuto do Idoso; e, por via de consequência, tais ações adquirem a exigibilidade legal estatutária, no âmbito da assistência social, que lhe dá governança.

O quadro a seguir tem a pretensão de visualizar<sup>38</sup> o assunto, de forma didática:

---

<sup>38</sup> ABREU, Hélio. **Política de Assistência Social**. Florianópolis, cópia fotostática, 2006.



## 24. O que é Cidadania?

As concepções acerca de cidadania, para TEIXEIRA<sup>39</sup>, se tecem por múltiplas significações e se apresentam como um dos temas mais complexos nas ciências sociais.

Na sua origem, comenta TEIXEIRA, o conceito simboliza a igualdade jurídica entre os indivíduos e o fim dos privilégios legados pelo absolutismo, com a subordinação do governo à soberania popular. Em princípio, a cidadania se confunde com os direitos contratuais que o povo estabelece com o Estado, devendo este último ser o seu representante legítimo.

Nesta discussão, o autor traz também à colação outros autores, donde extrai:

“Na acepção liberal de povo há uma dualidade, apontada por Chauí, na qual se concebe Povo como uma vontade universal, definido por lei e, assim, cidadão. Por outro lado, temos o povo como particularidade social: pobres, ignorantes, supersticiosos e violentos que necessitam de solidariedade e educação” (Chauí: 1986, p. 16-17)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Teixeira, Alberto. Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra a corrupção / Alberto Teixeira - Fortaleza: Fundação Konrad Denauer, 2006.

<sup>40</sup> CHAUI, Marilena. Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. In: Teixeira, Alberto. Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra a corrupção / Alberto Teixeira - Fortaleza: Fundação Konrad Denauer, 2006.



Ratificamos a concepção da autora, acrescentando que a história política nos ensina que, no interior da prática e concepção burguesa, nem todos são cidadãos, mesmo que haja um nível discursivo que aponte o contrário.

“Não há, pois, como pensar a generalização da cidadania sem discutir, como ocorre historicamente, a repartição do poder e da representação política na sociedade de classes”. (Meksenas, 2002, p. 21-22)<sup>41</sup>

E, na leitura do conteúdo apresentado por TEIXEIRA (2006), ressalta um conceito de cidadania apresentado por MEKSENAS (2002)<sup>42</sup>, o qual pode ser adotado sem dificuldades: “É ... Saber Pensar ... Saber Intervir ... Organizar-se Coletivamente ... É um processo permanente de conquista da autonomia organizada e consciente, tendo em vista fazer a própria história”.

## **25. Qual é o papel das instituições na prática da Cidadania?**

A cidadania, segundo TEIXEIRA (2006)<sup>43</sup>, exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas e na definição de instituições permanentes para a expressão política.

Esta conceituação proposta por TEIXEIRA (2006) pressupõe que as instituições estejam conformadas às exigências do atual momento de evolução da sociedade, que exige das instituições compromisso com a transformação, para realização de trocas com a ambiência (influenciem e se deixem influenciar), que estejam amadurecidas e dominem as técnicas do diálogo e da mediação; e, no nosso entendimento, para o caso das instituições espíritas, que estas adentrem o espaço novo, seguras de seus paradigmas (como o da fé raciocinada) e da imperiosa necessidade de sua reforma (Questão 814 – LE), sempre pautadas na lógica e na razão, em confronto permanente com o que nos apresenta a filosofia e a ciência, que sustentam a sua religiosidade.

## **26. O que é ser Cidadão?**

Para TEIXEIRA (2006), cidadão pleno é aquele que possui direitos civis, políticos e sociais e o cidadão incompleto é o que possui apenas alguns dos três direitos; já os que não se beneficiam de nenhum dos direitos, são não cidadãos.

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, liberdade, propriedade, igualdade perante a lei, ou seja, que garantem a vida em sociedade. Direitos políticos se referem

---

<sup>41</sup> MEKSENAS, Paulo. Cidadania, Poder e Comunicação. 2ª. edição. São Paulo: Cortez, 2002. In: Teixeira, Alberto. Guia da cidadania para a transparência: prevenção contra a corrupção / Alberto Teixeira - Fortaleza: Fundação Konrad Denauer, 2006.

<sup>42</sup> MEKSENAS, Paulo. Cidadania, Poder e Comunicação. 2ª. Edição. São Paulo: Cortez, 2002. (2) Cidadania no Brasil. O longo caminho. José Murilo de Carvalho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

<sup>43</sup> Teixeira, Alberto. Op.cit.

à participação do cidadão no governo da sociedade, em geral considerado como o direito de votar e ser votado. E, os direitos sociais, por sua vez, garantem a participação na riqueza coletiva.

**27. O que fazer para contribuir com os OBJETIVOS DO MILÊNIO (PNUD): Erradicar a extrema pobreza e a fome; Atingir o ensino básico universal; Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/AIDS, a Malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; Estabelecer Parceria Mundial para o Desenvolvimento?**

Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>44</sup>, ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 08 (oito) Objetivos do Milênio (ODM) que, no Brasil, são chamados de **08 Jeitos de Mudar o Mundo**. Dentre eles, a meta de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar *per capita* por dia que, como se constata, procura atender a uma exigência básica de sobrevivência.

O número de pessoas em países em desenvolvimento vivendo com menos de um dólar ao dia caiu para 980 milhões em 2004, contra 1,25 bilhões em 1990. A proporção foi reduzida, mas os benefícios do crescimento econômico foram desiguais entre os países e entre regiões dentro destes países. As maiores desigualdades estão na América Latina, Caribe e África Subariana. Em que pese a timidez da meta a ser alcançada (Freitas, 2008), se o ritmo de progresso atual continuar, o primeiro objetivo não será cumprido: em 2015, ainda haverá 30 milhões de crianças abaixo do peso, no sul da Ásia e na África.

No Brasil, há alimentos suficientes para alimentar toda sua população. Apesar disso, 29% das pessoas estão abaixo da linha da pobreza e apresentam deficiência alimentar.

O Brasil não é um país pobre, mas, desigual, segundo Porchmann et al(2009)<sup>45</sup>.

Os meios de produção de riqueza do país estão concentrados nas mãos de 6% dos brasileiros, ou seja, um país que não registra sinal de democratização da propriedade privada dos seus meios de produção. Excetuando os efeitos das crises financeiras locais e mundiais sobre alguns proprietários ou setores específicos, mostra-se que os proprietários no Brasil acumulam capital apoiados por um sistema econômico dinâmico e um Estado *sui generis* que, de modo independente do regime que lhe dá feição (colônia, império ou república; escravocrata, patrimonialista ou liberal; ditadura ou democracia), afiançou e sustentou os ganhos dos grandes proprietários desde os

---

<sup>44</sup> Para mais informações sugere-se consultar: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento pelos sites [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) ou [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br).

<sup>45</sup> Porchann, Márcio et al. Proprietários: Concentração e Continuidade. Rio de Janeiro, Edição: Cortez Editora vol.3, série Atlas da Nova Estratificação Social do Brasil 2009.

tempos da colônia, passando pelos acordos do café e da garantia de demanda para a indústria. Hoje não é diferente. “A guerra fiscal e a transferência de recursos na forma de juros aos aplicadores financeiros continua dando a tônica da concentração de riqueza no país: o uso do Estado como fonte de acumulação e de riqueza e a garantia da sua continuidade”. Portanto, alcançar as Metas do Milênio e outras que objetivam combater a pobreza e a desigualdade implica em um amplo processo de mobilização da sociedade civil, orientada para a democratização das relações sociais e econômicas e de nossas instituições: família, escola, sindicato, igreja, Estado, entre outras, condição para a implementação de políticas universais, unificadas e uniformizadas, que ofereçam serviços em quantidade, qualidade e diversidade, orientadas pela concepção do interesse público.