

**Não-Estado e Estado no Leviatã de Hobbes,**

de João dos Passos Martins Neto

"Em boa hora nos vem este livro elegante e preciso em sua argumentação, com o qual João dos Passos Martins Neto defende a teoria política de Hobbes de alguns fantasmas que a rondam, de algumas das acusações assa-cadas contra ela.(...) Nesta linha de revisão é que se inscreve o presente livro." (Renato Janine Ribeiro)

**Reforma e "contra" Reforma Penal no Brasil,**

de Jackson C. De Azevêdo

"Com suporte em respeitável bibliografia, o autor discorre com competência sobre o tema. Escreve corretamente, em linguagem clara e objetiva. Sua leitura é, assim, fácil e agradável. Em suma: trata-se de livro sobre tema atual, não restrito aos estudiosos das ciências penais, bem escrito e formalmente bem apresentado." (Edmundo José de Bastos Júnior)

**Exame de Ordem OAB/SC – Prova Objetiva e Prova Prático-Profissional**

(Edição atualizada/1999), de Marcilio Krieger (Organizador)

"Esta Edição Atualizada/1999 reúne experiências acumuladas em nossos anteriores Exames de Ordem, incluindo as do ano passado, e revela o propósito da OAB/SC Editora de entregar aos Bacharéis em Direito – futuros examinandos – um valioso texto didático que lhes ajudará, sobremaneira, a obter o título de Advogado."

**Prática da Pesquisa Jurídica (2ª edição Revista e Atualizada),**

de Cesar Luiz Pasold.

"Combinando habilidosamente aspectos teóricos com elementos práticos, operando sempre com exemplos didaticamente expostos e com modelos objetivos, o Professor Pasold leva o leitor à compreensão de fatores fundamentais à investigação sistemática na área jurídica, compondo, assim, um objetivo manual orientativo." (Adriano Zanotto)

**Estatuto da Advocacia - Comentário e Jurisprudência Selecionada,**

de Gisela Gondin Ramos.

"Trata-se, inegavelmente, de uma das mais completas obras já editadas a respeito do Estatuto da Advocacia, que atenderá a todos os aplicadores do Direito que se defrontarem com as mais intrincadas e complexas questões que a matéria possa suscitar. Para todas estas, a obra apresenta entendimentos judiciosos devidamente fundamentados que permitem corretas soluções." (Jefferson Luis Kravchychyn)

ISBN 85-86988-11-1



9 788586 988110

A CAMINHO DA CIDADANIA

5 anos de LOAS –
Lei Orgânica da Assistência Social

Comissão da Assistência Social da OAB/SC

A CAMINHO DA CIDADANIA



5 anos de LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social



Sumário

Lista de Abreviaturas	9
<i>Parte A</i>	13
O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social em Santa Catarina: Realidade e Análise Preliminar	15
A Experiência do CEAS/SC no Exercício Controle Social	31
Formulando Políticas nos Conselhos	47
O Processo de Institucionalização da Descentralização da Assistência Social em Florianópolis - SC	61
Conselho Municipal de Assistência Social: Uma Possibilidade de Gestão Democrática	71
Benefício de Prestação Continuada: Breve Comentário	74
Comentários à Lei Orgânica da Assistência Social	95
Ministério Público e sua Interface com a Assistência Social	155
A Secretaria de Assistência Social e os Cinco Anos da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS	162
5 Anos de LOAS: o Encaminhamento Técnico-Político, o Reordenamento Institucional, a Capacitação dos Atores Sociais e a Contribuição das Universidades Perspectivas	178

PROJETO GRÁFICO

F. J. Pereira

CAPA

Rodrigo Pereira

REVISÃO

Dácio Luiz Osti

CONSELHO EDITORIAL

Dr. César Luiz Pasold (Presidente)

Dr. Edmundo José de Bastos Júnior

Dr. José Isaac Pilati

Dr. Oswaldo Ferreira de Melo

Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

Dr. Umberto Grillo

Ficha catalográfica

O651 A Caminho da Cidadania: 5 anos de LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. – Florianópolis: OAB/SC, 1999. 232p.

1. Legislação Social. 2. Assistência Social – Legislação.
I. Título.

351.83
CDU

ISBN - 85-86988-11-1

Todos os direitos reservados à

OAB/SC
editora

AV. GOVERNADOR IRINEU BORNHAUSEN, 4860
88025-202 - FLORIANÓPOLIS - SC
FONE: (048) 239-3531

Apresentação

Este livro é uma contribuição da Comissão da Assistência Social da OAB/SC, destinada a subsidiar a prática profissional na área do direito e da assistência social.

Subsidiariamente, o livro é igualmente útil para estudantes, dirigentes e gestores de organizações governamentais e não-governamentais.

A presente obra reúne textos de membros da Comissão da Assistência Social da OAB/SC, de palestrantes do recente evento "5 ANOS DE LOAS" e de professores e pesquisadores universitários que se ocupam com o tema.

Estamos convencidos de que a matéria aqui tratada é particularmente importante na medida em que se sabe que são poucos os trabalhos e estudos relacionados a esta face do direito e assistência social. Em razão desse fato, houve uma preocupação em reunir e sistematizar a legislação esparsa e recente que versa sobre assistência social, incluindo seu processo de tramitação no Congresso Nacional.

HÉLIO ABREU FILHO - Presidente

SIMONE NOGUEIRA VIEGAS - Vice-Presidente

VERA BONNASSIS NICOLAU PITSICA

ALAOR DAVINA CARVALHO STOFER

CARLOS HENRIQUE GELLER

DOLMA MAGNANI DE OLIVEIRA

GEORGE RICHARD DAUX

MARIANGELA TEIXEIRA DA CUNHA

BERNADETE MOREIRA (Conselho Estadual de Assistência Social)

EDI MOTA DE OLIVEIRA (Conselho Regional Serviço Social)

IVANETE DE JESUS (Fórum Permanente de Assistência)

O Processo de Descentralização da Política de Assistência Social em Santa Catarina: Realidade e Análise Preliminar

LUZIELE TAPAJÓS (DSS/UFSC)*

HELOÍSA MARIA JOSÉ DE OLIVEIRA (DSS/UFSC)**

1 - Introdução

Falar do processo de descentralização da política de Assistência Social em Santa Catarina exige que situemos, ainda que brevemente, os momentos que antecederam a fase de institucionalização desse processo. São estes momentos diferenciados, mas ao mesmo tempo entrelaçados, que conformam o eixo da análise que ora passamos a pontuar.

2 - Momentos de arregimentação e de definição de estratégias de ação

O movimento pela afirmação da Assistência Social como política pública, em Santa Catarina, antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ainda que incipientes, as primeiras iniciativas aglutinadoras do debate marcam definitivamente significativa parcela da categoria profissional. (Oliveira, 1989). Acompanhando os rumos do cenário nacional, o movimento vai experimentando caminhos e descaminhos, conquistas e derrotas.

* Profª Mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Representante do CRESS 12ª Região no CTA8/SC.

** Doutoranda em Serviço Social na PUC/SP. Coordenadora do Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social – NETA/DSS.

De forma pouco articulada, diferentes espaços que congregavam profissionais de Serviço Social como Universidades, Prefeituras Municipais, Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA e o Conselho Regional, foram lentamente estabelecendo alianças, trazendo para o interior da discussão um número cada vez maior e mais consistente de personagens dispostos a imprimir um novo rumo à Política de Assistência Social no Estado.

O debate teórico, tão novo e ao mesmo tempo tão presente na história da profissão, cada vez mais ganha corpo e perfila a base de sustentação do movimento.

É em meados do ano de 1993, contudo, quando a discussão sobre a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS extrapola o espaço da academia e dos segmentos mais organizados da profissão, que se pode localizar o embrião do movimento pela Assistência em Santa Catarina.

O Seminário preparatório à Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 1993, selou as bases de um compromisso que ganhou novos aliados pela defesa dos preceitos constitucionais. Na ocasião do Seminário, foi criada a Comissão Interinstitucional de Assistência Social, sob a coordenação do Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina - NETA/DSS/UFSC, com a participação de técnicos da Prefeitura de Florianópolis, CBIA, LBA, Instituto de Previdência do Estado de SC - IPESC, Instituto Nacional de Seguro Social - INSS e CRESS - Conselho Regional de Serviço Social, dentre outros¹.

Em março de 1994, já com a LOAS aprovada, a Comis-

1 - Vale destacar a legitimidade e a representatividade adquirida pelos integrantes desta Comissão no espaço do movimento pró-LOAS. Atualmente, a Assistente Social que representava a PMF faz parte do CMAS, a representante da LBA preside o CRESS, a representante do INSS integra a diretoria do CRESS e a representante do IPESC é presidente do CEAS/SC.

são citada participou da Plenária Estadual de Assistência Social de Santa Catarina, realizada em Florianópolis, momento em que foi criado o Fórum Permanente de Assistência Social de Santa Catarina.

Somando-se a outras Entidades e técnicos das mais diversas áreas, a Comissão passou a compor o referido Fórum, exercendo papel decisivo em sua consolidação.

Espaço misto, formado por representantes de organizações governamentais e não-governamentais, durante os anos de 1994 e 1995, o Fórum desencadeou múltiplas frentes de atuação, que contaram com a participação de vários atores sociais e seus distintos projetos e concepções políticas.

O Fórum, que despontou como um espaço político, suprapartidário, de acompanhamento e proposição das ações de Assistência Social no Estado, bem como da implantação e implementação da LOAS nos municípios, constituiu-se um espaço desencadeador de estudos e debates sobre a Política de Assistência Social em Santa Catarina².

Durante 1994, as ações do Fórum concentraram-se em sua estruturação e organização, bem como na formação de fóruns políticos de discussão da Assistência Social.

O ano de 1995 foi marcado por ampla mobilização em torno da I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em novembro, e que foi precedida pelas conferências municipais e estaduais, das quais os atores envolvidos no Fórum participaram de maneira decisiva.

O saldo mais significativo desse ano foi, contudo, a aprovação do projeto de lei que criou o Conselho de Assistência Social de Santa Catarina - CEAS/SC - Lei nº 10.037, de 26 de dezembro de 1995 e o Fundo Estadual de Assistência So-

2 - Em artigo publicado no Caderno de Comunicações do 8º CBAS/1995, os professores que integram o NETA, analisam o papel do Fórum no movimento pela Assistência no Estado.

cial - FEAS/SC - Lei Complementar nº 143, de 26 de dezembro de 1995.

Esse projeto foi elaborado pelo Fórum, contando com ampla participação de seus integrantes e expressivos segmentos da sociedade civil. Apresentado ao poder executivo estadual, ele configurou-se num cenário de profícuas negociações com o governo, o que resultou na sua aprovação, em dezembro de 1995.

Vale registrar que acima de tudo, foi um nítido comprometimento político-social, que possibilitou ao Fórum Permanente de Assistência Social, após várias ocasiões de debates, seminários e assessorias, apresentar, ainda em 1994, essa proposta de instituição do CEAS e FEAS. E insistir na configuração essencial do Comando Único na área que ficou a cargo da Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família - SDF que, por sua vez, se preparou adequadamente, em sua estrutura interna, com seus setores específicos, para o novo desenho da Assistência Social no Estado.

Instalado em março de 1996, o CEAS/SC imprimiu um novo rumo ao movimento pela Assistência no Estado. A par de algumas contradições presentes nesse movimento, vários integrantes do Fórum passaram a compor o CEAS/SC, tanto da esfera governamental quanto da esfera não-governamental.

Embora não se constitua nosso objetivo, nesse momento, descrever e analisar todo esse processo em seus desdobramentos e configurações, queremos registrar que, após intensos debates e avaliações, o Fórum deliberou pela mudança de sua natureza. Antes misto (Organização Governamental - OG's e Organização não-Governamental - ONG's), a partir de reunião plenária ocorrida em abril de 1996, ele passou a ser constituído apenas pelas ONG's que transitam nessa área específica, com possibilidade de participação de cidadãos interessados pelo campo da Assistência Social.

Buscando contribuir com a construção de novos sujeitos coletivos que pensam e agem em favor da cidadania, continuamos a participar desse processo, inserindo-nos, também, no Fórum de ONG's, denominado do mesmo modo, "Fórum Permanente de Assistência Social do Estado de Santa Catarina". Alguns de seus integrantes têm assento no CEAS/SC, motivo de sua importância, para subsidiá-los nessa representação.

Aos poucos, esse novo espaço vai delineando seus objetivos, procurando, mesmo sem a clareza necessária, enfrentar as dificuldades de se produzir uma intervenção democrática da sociedade, na gestão das políticas sociais formuladas e implementadas pelo governo, em especial nas referentes à Assistência Social.

Se, no período em que o Fórum contou com uma composição mista (OG's e ONG's), precisou lidar com constantes desafios e com embates decorrentes da presença de forças sociais e políticas diversificadas, agora deve ponderar sobre o potencial propositivo e contestatório que precisa exprimir na discussão com o poder público. Isso porque, ao lado dos significativos ganhos obtidos pelo movimento, ficaram bastante evidentes suas fragilidades no exercício do controle social da política de Assistência. Somente uma investigação mais consistente, no entanto, poderá apontar essas fragilidades e as alternativas para superá-las.

Embora, como já reconhecemos, o Fórum de ONG's aqui citado, mereça um estudo específico, de forma a avaliar seu desempenho, ganhos, ambigüidades e práticas cotidianas de ação, assim como os efeitos e as possibilidades dessas ações sobre a sociedade civil e política, privilegiaremos a partir daqui, uma leitura do CEAS/SC, espaço ímpar para retratar o processo de institucionalização da Assistência Social em Santa Catarina e do qual os sujeitos envolvidos no Fórum, foram e/ou são protagonistas decisivos.

2.1 - Momento de institucionalização

O CEAS/SC - é produto de um rico processo, inaugurado pela articulação entre sociedade civil³ e instituições governamentais na direção de implantar a LOAS no estado de Santa Catarina.

De fato, o processo de construção e estruturação do Conselho Estadual de Assistência Social no Estado, que define o momento de institucionalização da Assistência Social em Santa Catarina, vem acontecendo marcado por características de todo fundamentais para a visualização integral de sua importância. Primeiro, pode-se citar que este processo somente aconteceu, e se fortalece a cada dia, devido à soma dos interesses dos setores envolvidos, dispostos em apostar e em acreditar na funcionalidade e possibilidade de eficácia da concepção inaugurada pela LOAS. Segundo, a nitidez e a crescente incorporação do entendimento de que a nova concepção só existe, em toda a sua força e potencialidade, se visceralmente vinculada a novos patamares de gerenciamento da área, e diferenciada na metodologia de ação a ser desencadeada, apontando para o sistema descentralizado, influenciando, inclusive, no processo de emancipação dos poderes locais com respeito à política de Assistência Social. Terceiro, a presente convicção de que o Conselho Estadual é uma instância singular e autônoma, e assim deve se manter porque tem a responsabilidade de pensar, deliberar, definir, acompanhar, aprovar e fiscalizar o desenvolvimento da política de assistência social no Estado e sua situação real. Quarto, a sustentação das diretrizes da LOAS, entre elas a primazia do Estado no atendimento da população usuária, sempre solidificou o espaço de construção política e coletiva.

3 - Por Sociedade Civil organizada entenda-se os representantes de usuários, equipamentos assistenciais, trabalhadores da área e entidades de defesa de direitos.

O processo de articulação em torno da composição do CEAS exige um esforço de observação e análise que devem ser centradas nos próprios vernizes presentes na história. O Conselho Estadual, em sua primeira versão, foi essencialmente integrado pelas representações ativas no movimento pró-LOAS em Santa Catarina e não podia ser diferente. As forças que iniciaram o tráfego nesta nova ambiência de poder e decisão, redefinem a hegemonia construída no espaço de debates, - o Fórum - e cunham, logo neste início, o que deveria ser uma constante na história a ser inaugurada: o respeito às diretrizes e princípios e a garantia do direitos regulamentados, a despeito da heterogeneidade dos diferenciados atores envolvidos e qualquer de seus outros interesses. Nesse sentido, pode-se afirmar que os trabalhadores da área através de suas representações e os profissionais de Serviço Social têm contribuído essencialmente para a definição desta linha política e, assim, possuem um papel relevante no que se refere ao empenho do CEAS na direção de seus objetivos, demonstrando um evidente protagonismo nesta área.

O novo momento exigiu extrema percepção de sua importância, na perspectiva da construção de um conselho forte e responsável em cumprir sua original e desconhecida função de órgão deliberativo da política de Assistência Social no Estado. Organizados em Fórum próprio, os representantes da sociedade civil, caracterizados na Lei nº 10.037, de 1995, foram eleitos com a tarefa de defender e trabalhar pela implementação da LOAS em Santa Catarina.

Constituído e empossado em março de 1995, com os representantes das organizações governamentais indicados pelo Sr. Governador, o CEAS inicia seus trabalhos na favorável situação política de incorporação dos compromissos e princípios da LOAS pelo governo do Estado, através da pessoa da Secretária da SDF, Sra. Fernanda Bornhausen de Sá, que as-

semelhante e percebeu a importância da tarefa que se anunciava, empenhando-se efetivamente para o seu sucesso⁴.

Nessa conjuntura, e contando com a vinculação administrativa ao Comando Único, o Conselho decide por seu primeiro ato a constituição de um esboço de Secretaria Executiva que fornecesse os meios necessários à sua dinâmica e pela criação de comissões extraordinárias que pensassem a constituição própria do Conselho. Essas comissões responsabilizaram-se pela elaboração do Regimento Interno, pelo debate e estruturação da regulamentação do Fundo Estadual, sob os propósitos da descentralização e municipalização do novo sistema, pela introdução de relações interinstitucionais e novas parcerias, já que o CEAS é um dos últimos conselhos deliberativos a ser criado no Estado, e finalmente pelo conhecimento das principais demandas da área a serem detectadas e consideradas para uma efetiva atuação do conselho deliberativo enquanto tal.

Desde o seu início, o CEAS optou pela sistemática de organização colegiada cujo principal matiz é o espraiamento de responsabilidades entre todos os conselheiros, de onde se depreendia, ao mesmo tempo, o comprometimento de todas as representações com as ações e funções do CEAS. Nesta direção, a plenária do Conselho elege a figura da Mesa Diretora, prevista mais tarde no Regimento Interno, que vem a congregar 06 (seis) conselheiros, sendo 03 (três) da sociedade civil e 03 (três) das organizações governamentais instalados nos seguintes cargos: Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, 1º Tesoureiro e 2º Tesoureiro. Esses conselheiros, eleitos em Assembléia pela plenária do CEAS, têm a tarefa de coordenar as ações administrativas e políticas

4 - Vale ressaltar que a Secretária Fernanda Bornhausen de Sá, foi Presidente do Fórum Nacional de Secretários de Estados da Área de Assistência Social - FONSEAS e representante deste no CNAS.

dessa instância, onde cada cargo tem uma tarefa peculiar e articulada às atribuições do Conselho contidas na Lei. Esse modelo, pensado por todo o CEAS, vem garantindo a gestão democrática no Conselho, inclusive porque guarda a paridade entre OG's e ONG's, colocando-se a possibilidade de formação de chapas e indicação de candidatos à presidência. Acordos anteriores entreviram a possibilidade do rodízio das situações (OG e ONG) na presidência do Conselho, com discussão dos outros cargos. Cria-se, assim, a possibilidade de um trabalho político que legitima e fortalece o CEAS.

As tarefas do CEAS se coadunam com toda a circunferência legal indigitada na LOAS e são detidamente registradas na Lei que o constitui. Em rápidos termos, pode-se afirmar que este delibera matérias de ordem política, técnica e administrativa; controla e exerce o controle social sobre a política de AS; fiscaliza o FEAS; acompanha a resolutividade das ações na área de AS, além de articular, mobilizando, assessorando, publicizando e estabelecendo parcerias, em prol da garantia dos direitos na área.

Um importante movimento do Conselho, em seu esforço de estruturação do CEAS, foi a formação de uma equipe multirepresentativa de profissionais, - equipe técnica - que viesse a subsidiar com uma soma de argumentos interdisciplinares o cumprimento das funções e responsabilidades do CEAS. Esta equipe técnica apresenta-se como um importante pólo de assessoria e de visibilidade da área assistencial, e importante instrumento para as deliberações do CEAS, na perspectiva do acerto.

Neste percurso, confirma-se que este trabalho inicial, pautado no empenho da primeira gestão, aponta e demonstra resultados visíveis, com a observação facilmente apropriada das condições do CEAS nos nossos dias. A estrutura do CEAS pode ser entrevista através do seguinte quadro e funções:

Quadro 1

Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/SC

PLENÁRIO

- *Decide sobre a organização, funcionamento e ações do CEAS*
- *Aprova e acompanha desenvolvimento do Plano Estadual de Assistência Social*
- *Estabelece critérios de transferência de recursos financeiros*
- *Aprova a Política e exerce o controle social*

MESA DIRETORA

- *Dispõe sobre normas e atos administrativos*
- *Encaminha as deliberações dos Plenários, com acompanhamento*

SECRETARIA EXECUTIVA

- *Dá condições de funcionamento ao CEAS*
- *Apóia administrativamente as Comissões e a Mesa Diretora*
- *Executa atividades administrativas*
- *Operacionaliza sistema de informações sobre a área do Estado*

EQUIPE TÉCNICA

- *Subsidia e apóia tecnicamente as Comissões e Mesa Diretora, além dos municípios*
- *Prepara e coordena eventos*
- *Obtém dados e procede sistematização*

O modelo proposto, desenhado e verificado nesta estrutura, vem comprovando-se eficaz à medida em que se re-si-

tua o cotidiano, através de um fluxo administrativo que é ágil e democrático, condicionado satisfatoriamente à rapidez e à resolução de óbices operacionais do grau de inauguração de uma instância original, como é a de um Conselho deliberativo desta área.

Atualmente as comissões do CEAS, no processo de empenho de concretizar suas funções, tem a participação de todos os conselheiros e a seguinte caracterização:

Quadro 2

Comissões do CEAS, 1997

- Normas e Procedimentos • Financiamento
- Política de Assistência • Divulgação • Conferência

QUE OBJETIVAM:

- Descentralizar e dividir os trabalhos e objetivos
- Definir e executar prioridades e critérios
- Sistematizar e avaliar o diagnóstico social econômico e social realizados
- Subsidiar o Conselho em torno da deliberação da Política de Assistência
- Elaborar Pareceres
- Planejar e desenvolver Plano de Ação no sentido de atingir os objetivos

Estas comissões de trabalho têm uma dinâmica de responsabilidades diferenciadas e submetem ao Plenário os resultados de suas ações visando à tomada de posição do CEAS quanto aos assuntos em tela e às ações resultantes.

Tem se colocado como aspecto significativo neste processo, a parceria com o Comando Único e a representação regional da

Secretaria da Assistência Social - SAS em Santa Catarina, que suscita e produz importantes resultados na direção da descentralização e da construção do sistema nos municípios de Santa Catarina - SC, integrados e empenhados na determinação de prioridades e da política de assistência local, respeitadas as peculiaridades de cada região e cidade. Os dados mais significativos podem ser provisoriamente sistematizados, para assim conseguirem expressar, com a potência real, os passos em direção à operacionalização do sistema em Santa Catarina:

Quadro 3
Principais dados históricos, CEAS, 1997

• NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM SC - 1997: 293
• NÚMERO DE CONSELHOS MUNICIPAIS: 258
• NÚMERO DE FUNDOS CRIADOS ATÉ MAIO DE 1997: 250
• FUNDOS MUNICIPAIS EM OPERAÇÃO (Resolução CEAS nº 010/97): 180 <i>(os municípios restantes têm prazo até julho/97 para habilitação)</i>
• PLANOS ENCAMINHADOS EM 1996: 243
• TREINAMENTOS REALIZADOS COM TÉCNICOS DO COMANDO ÚNICO E SAS (TODO O ESTADO): 02 (1996), 01 (1997)
• TREINAMENTO COM CONSELHEIROS ESTADUAIS: 02 (1996)
• TREINAMENTO PARA TÉCNICOS DOS MUNICÍPIOS E CONSELHOS MUNICIPAIS (Presença de mais de 600 pessoas representando 199

municípios de SC): 17 *Encontros Microrregionais realizados nas cidades-pólo do Estado e em todas as Regiões em duas etapas: 1ª Orientação sobre criação de Conselhos e Fundos e Plano Municipal, 2ª Capacitação dos Conselheiros Municipais (1996)*

• ENCONTRO ESTADUAL PARA SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E TÉCNICOS: 1996 e 1997

• TREINAMENTO COM CONSELHEIROS MUNICIPAIS: 07 *Encontros Microrregionais realizados em cidades-pólo de SC (1997)*

• I SEMINÁRIO CATARINENSE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: *Agosto de 1996 (Promovido para debate com outras entidades e movimentos sociais de usuários da Assistência: Idoso, ppd, criança e adolescente, visando a subsídios para o Plano Estadual de AS)*

Fonte: CEAS/1997

O ano de 1996, definido como um período de transição, foi ao mesmo tempo um decisivo momento na direção de descentralização da área, visto que a partir dos critérios definidos pelo CEAS, inicia-se o repasse de recursos e conveniamento do FEAS com os FMAS, através de experiências-piloto com 10 municípios.

Em dezembro de 1996, o CEAS aprovou os termos contidos na RESOLUÇÃO CEAS nº 010/96 que define os critérios de partilha dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS. A preocupação do Conselho Estadual de Assistência Social foi atender e cumprir o disposto no art. 2º,

inciso VI da Lei Estadual nº 10.037, de dezembro de 95, onde cabe a esse organismo elaborar e aprovar os critérios de transferência de recursos para os municípios e disciplinar os procedimentos de repasse para entidades e organizações de Assistência Social do estado de Santa Catarina.

Esse passo foi um dos principais, senão o principal ocorrido até então, pois abre e define toda uma outra dimensão de tratamento à política de Assistência Social atingindo o disposto e ensejado na nova concepção. Essa matéria propiciou um fecundo e profícuo debate em torno da política de financiamento da Assistência Social, não somente no seu sentido operacional, mas sobretudo no seu sentido político, intuindo que essa sistemática garantirá às diferentes localidades a autonomia necessária para fazer valer uma séria e necessária política nessa área. A elaboração da Resolução era uma das responsabilidades da Comissão de Financiamento do CEAS e a discussão do assunto foi levado algumas vezes a Plenário, pois essa decisão incidia em desdobramentos bastante sérios no que diz respeito à manutenção da rede assistencial dos municípios e às novas programáticas. Pode-se intuir que essa deliberação foi ocasião e palco para muitas divergências e embates, a requerer certamente futuros aperfeiçoamentos e clarificações.

Entretanto, a decisão respeitou os princípios que nortearam a Resolução da Conferência Nacional de Assistência Social - CNAS nº 178, de 10/09/96 e Resolução CNAS nº 196, de 06/11/96. Esses documentos determinam que os Estados e Municípios que tiverem cumprido o art. 30 da LOAS e, nesse sentido, tiverem seus planos de Assistência Social aprovados pelos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social, terão a devida autonomia para definir as entidades que deverão compor a rede de instituições prestadoras de serviços assistenciais. Nossas perspectivas visam a atender

os municípios que tiverem respeitado e cumprido o referido artigo.

A preocupação do CEAS foi de iniciar, neste ano de 1997, o processo em busca do equilíbrio e equanimidade na distribuição dos recursos, com o claro entendimento que tal propósito não se concretizará imediatamente, mas que será atingido com o decorrer do processo e a firme manutenção desse intento. Com essa deliberação, o CEAS vem procurando zelar e cumprir o seu papel de normatizador e fiscalizador da aplicação da LOAS, entendendo que estamos dando um enorme passo para tal.

Neste sentido, vale registrar que nossos maiores óbices estão na esfera onde se inicia o sistema política e administrativamente, no nível da União, que, por exemplo, empreende e incorpora de forma autoritária o contingenciamento de metas e recursos, insiste na burocratização de procedimentos, perpetua a contradição do repasse de recursos carimbados convênio a convênio, instiga o engessamento da descentralização com a eleição e 'venda' de programas prontos e preparados por tecnocratas do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS. Essa postura gera um enorme descrédito da sociedade civil e prefeituras no sistema descentralizado e participativo da assistência social, prestando um 'des-serviço' a esta causa.

O CEAS tem recorrentemente se indisposto politicamente com os órgãos responsáveis - SAS e CNAS-, e vem insistindo em não pagar o ônus por ter cumprido seus prazos e responsabilidades, - mesmo que outros estados não o tenham feito -, visto que temos nos preparado para operacionalizar o sistema no Estado, enfrentando as resistências políticas, culturais e administrativas que daí advém.

A análise de todo este processo de implantação pode mostrar variados elementos que mereceriam maior acurácia

e maior detalhe para o debate. A singularidade de nossa experiência nasce da tenacidade como os novos sujeitos coletivos vêm se configurando nesse estado, indo ao encontro dos desafios postos diante de nós e das expectativas depositadas pela população usuária que, com a otimização trazida pela nova sistemática, entrevê a possibilidade de emancipação necessária e atenção digna.

A Experiência do CEAS/SC no Exercício Controle Social

BERNADETE MOREIRA DA SILVA*

“A Assistência Social, enquanto Política Pública, deve vislumbrar um novo padrão de proteção social “...” construído com os novos sujeitos sociais”. Como um “campo de direitos e não apenas como programa de atenções especiais e fragmentadas aos mais excluídos”. (*A letra viva da lei, 1997a*).

Com esta premissa, introduzimos o relato da experiência de Santa Catarina; algumas questões, proposições e também certezas de que a concretização de direito social, posto constitucionalmente, implica num redesenho das funções do governo em suas três esferas, numa redefinição de competências e atribuições. Numa nova ordem na sociedade brasileira, na qual o direito de formular e controlar políticas, redirecionando as tradicionais relações entre Estado e Sociedade, está legalmente definido.

O princípio da descentralização político-administrativa, prevista na Constituição de 1988, demarca esta nova ordem e a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS é clara quando propõe como estratégia de descentralização, a criação de Conselhos paritários, com caráter permanente e função deliberativa. A gestão da Assistência Social, a partir daí, passa a ser pensada e encadeada de forma mais ampla e democrática, devendo envolver todos os cidadãos organizados e conscientes.

* Assistente Social. Presidente do CEAS/SC. Membro da Comissão Permanente Política do CEAS/SC. Membro da Comissão de Assistência do CRESS-12ª Região. Colaboradora da Comissão Permanente de Orçamento e Financiamento do CEAS/SC.

A sociedade catarinense acredita nessa proposta e vem trabalhando para sua concretização, com o envolvimento de segmentos empenhados na luta pela implantação da LOAS. Envolverimento que sempre apontou para a formação de instâncias deliberativas fortes e conseqüentes. Este envolverimento eclodiu com a criação do Fórum Permanente de Assistência Social de Santa Catarina, em março de 1994 – instância formada, na época, por Organizações Governamentais - OG's e Organizações não-Governamentais - ONG's.

No transcorrer de 1994, o referido Fórum preparou a proposta de criação do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS e do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS de Santa Catarina.

Em janeiro de 1995, quando o governo estadual assumia o Estado, num movimento estratégico e competente, o Fórum conseguiu fazer incorporar ao Executivo estadual a noção da **Assistência Social como "campo de direitos e não apenas como programa de atenções especiais e fragmentadas aos excluídos"** (*A letra viva da lei, 1997b*). Elaborou projeto de lei de criação do CEAS e FEAS, negociando com o Executivo e Legislativo estaduais, com base nos princípios e diretrizes da LOAS.

Paralelamente, através de parceria com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família – SDF, mobilizou os municípios catarinenses, no sentido de implantação da LOAS. Realizam-se as Conferências Municipais, Regionais e Estadual de Assistência Social, aprofundando-se as discussões na área.

Em vinte e seis de dezembro de 1996, foi criado o CEAS/SC, pela Lei Estadual nº 10.037 e instituído o FEAS/SC, pela Lei Complementar nº 143 da mesma data.

Ainda em 1995, foram realizadas, em conjunto com o

Comando Único Estadual – SDF e Escritório Regional da Secretaria Nacional de Assistência Social - SAS (e naquele momento aquele escritório nos foi fundamental, apesar das posições atuais dessa secretaria), encontros com os municípios, no sentido de evidenciar a necessidade e importância de criar os Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS e instrumentalizá-los para a nova forma de repasse de recursos (via fundos municipais).

No início de 1996, o CEAS/SC iniciou sua estruturação. Composto por dezoito membros titulares e respectivos suplentes, escolhe sua Mesa Diretora, por processo eletivo, garantindo-se a paridade OG/ONG. Define seu regimento interno e a composição de suas comissões técnicas. Sua tarefa precípua é a deliberação sobre a Política da área, o acompanhamento, o controle do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Suas competências estão estabelecidas em lei, assim como as do Comando Único Estadual – SDF, ao qual está vinculado operacionalmente. São cinco as comissões permanentes: Comissão Permanente de Orçamento e Financiamento, Comissão Permanente de Normas e Regulação, Comissão Permanente de Divulgação, Comissão Permanente de Conferências e Comissão Permanente de Política.

Foram realizados, em 1996, eventos de capacitação de conselheiros estaduais e municipais, objetivando o conhecimento e aprofundamento do processo, discutindo-se e clareando os papéis desses conselheiros.

A partir de abril de 1996, a SDF iniciou o trabalho de elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, através da consolidação de duzentos e vinte e nove planos municipais recebidos – cerca de 90% do total dos municípios do Estado.

Paralelo ao trabalho de consolidação do Plano Estadual

de Assistência Social, o CEAS/SC, através de sua Comissão de Orçamento e Financiamento, dedicou-se ao estudo dos critérios de partilha dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social de Santa Catarina - FEAS/SC aos Fundos Municipais de Assistência Social - FMAS, passo decisivo na direção da descentralização.

Em experiência piloto, foram firmados convênios com dez FMAS, dos primeiros dez municípios que cumpriram com o art. 30 da LOAS. A partir dessa experiência e considerando seus resultados, o CEAS/SC aprova, em novembro de 1996, os termos contidos na Resolução CEAS/SC - nº 010/96, que define os critérios de partilha dos recursos do FEAS/SC aos FMAS, atendendo o disposto no art. 2º, inciso VI da Lei Estadual nº 10.037, de 26 de dezembro de 1995. Esse foi um passo importante, senão o principal, na definição de uma outra dimensão e tratamento à Assistência Social e que evidencia a nova concepção da matéria, apontando para a construção dessa Política e provocando intenso debate sobre financiamento dessa área; tanto no seu sentido operacional, como, e principalmente, no seu sentido político; até porque a matéria dizia respeito à manutenção da rede assistencial dos municípios e às normas programáticas necessárias à sua articulação. A decisão respeitou os princípios que nortearam a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 178, de 10 de setembro de 1996 e Resolução CNAS nº 196, de 06-11-96. As perspectivas visam a atender aos municípios que se adequaram ao cumprimento do art. 30 da LOAS. (Instituição de conselho, fundo e plano para a área).

A preocupação do CEAS/SC foi de iniciar, no exercício de 1997, a busca do equilíbrio e equidade na distribuição dos recursos, entendendo que tal propósito será atingido no decorrer do processo, desde que mantido este intento. Daí por diante, vem encadeando suas ações, exercendo seu papel pri-

mordial de normatizador e fiscalizador desta Política, pautado nas diretrizes e princípios da LOAS.

É necessário informar como foi feito o estudo que norteou a construção dos critérios de partilha expressos na Resolução CEAS/SC nº 010/96.

Inicialmente, é importante ressaltar alguns dados que identificam o nosso Estado. Ele está localizado na Região Sul do Brasil. Sua extensão territorial é de 95.985km² e uma população, segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - de 1991, de 4.538.248 habitantes. Essa população é formada por várias culturas e etnias: tupi-guaranis, negros, açorianos, alemães, italianos, poloneses, entre outros. Demograficamente, tem população predominantemente urbana - a taxa de urbanização é de 70% - sendo a maioria dos municípios de pequeno e médio porte. Segundo o Censo mencionado, 63,80% da população do Estado reside em municípios cujo contingente populacional não excede a 20.000 habitantes. Santa Catarina possui duzentos e noventa e três municípios e o associativismo municipal constitui-se em característica peculiar, o que permite a organização de estratégias políticas de desenvolvimento por parte do governo e de entidades promotoras de desenvolvimento. Mantendo a característica demográfica, o Estado foi dividido em dezenove microrregiões. Este fato, considerado pelo CEAS/SC e Comando Único Estadual - SDF, propiciou o processo de descentralização da Assistência Social.

Uma das primeiras questões colocadas foi:

1 - quem deveria receber mais recursos?

Os maiores municípios, que detinham a maior rede de atendimento, ou aqueles que necessitariam construir essa rede? Caso os primeiros fossem priorizados, o CEAS/SC não

estaria deteriorando uma de nossas qualidades? Caso fossem pulverizados os recursos, não estaria tornando a Política de Assistência Social inoperante e ineficiente?

Após debates com entidades de ensino, o CEAS/SC propôs, como primeiro passo, um estudo, sugerindo um índice de participação para cada município nos recursos do FEAS/SC, o qual deveria contemplar a universalização dos direitos, garantindo minimamente a qualidade dos serviços assistenciais.

Identificando o usuário da Assistência Social, através do art. 2º da LOAS, tem-se a segunda questão a resolver:

2 - como defini-lo e quantificá-lo?

Assim, considerou-se criança aqueles entre zero e doze anos. Considerou-se adolescente aqueles entre treze e dezesseis anos. Considerou-se idoso aqueles acima de sessenta anos. Através do Censo de 1991, do IBGE, obtivemos estes números por município. Estabeleceu-se como corte de pobreza a renda inferior a dois salários mínimos por família. Ainda, pelos dados daquele Censo, obteve-se o percentual das famílias com esta faixa de renda. Referente às Gestantes, através de dados da Secretaria de Estado da Saúde, obteve-se o ÍNDICE DE NATALIDADE dos municípios em 1995, considerando-se o número de nascidos vivos por mil habitantes. Pelo IBGE, obteve-se a estimativa da população do Estado para 1995, a partir do Censo de 1991. Calculou-se o número de nascimentos em cada um dos duzentos e noventa e três municípios. Considerou-se que para cada nascimento, temos uma gestante. A gravidez geminal e mortalidade neonatal se compensavam e a diferença compõe 0,5%, considerada como margem de erro, fato previsto em cálculos estatísticos. Após, aplicou-se o percentual referente ao corte de pobreza. Relativo à Pessoa Portadora de Deficiência, o único

dado disponível constava do Plano Estadual de Assistência Social – PEAS/SC, calculado sobre índice da Organização Mundial da Saúde - OMS, 10% da população mundial é portadora de deficiências. Aplicou-se o índice sobre total da população de cada município e, após, aplicou-se o percentual referente ao corte de pobreza.

Segundo a Lei nº 8.742, de 07/12/93 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, art. 2º, inciso III “a promoção da integração ao mercado de trabalho” diz respeito à população que dela necessita, ou seja, os trabalhadores desempregados, segundo entendimento do CEAS/SC. Não haviam indicadores nos municípios. Nem o DIEESE/SC os tinha. A sugestão foi de trabalhar com a População Economicamente Ativa - PEA. Assim, utilizou-se a PEA de cada município, aplicando-se o percentual referente ao corte de pobreza.

Outro ponto a ser definido:

3 - qual o custo desses usuários para as entidades?

Com base nos Planos Municipais de Assistência Social - PMAS, obteve-se os dados dos municípios e um custo médio estimado para atendimento de cada uma dessas categorias de usuários, o que também constava do PEAS/SC. Multiplicou-se este valor pelo número de usuários de cada município, levantando-se a demanda em Reais (R\$) para cada um atender aos seus usuários. Tinha-se, assim, a estimativa dos recursos necessários para cada município, a parcela do Estado e o percentual de cada município nesse montante.

Conseguiu-se o índice considerado ideal ou o que deveria ser alcançado. Todavia, a aplicação imediata causaria violento impacto sobre rede de Assistência Social existente.

Então,

4 - qual estratégia usar para chegar ao índice ideal? Esta era mais uma grande questão a ser resolvida.

A decisão do CEAS/SC foi de garantir às entidades que vinham recebendo recursos da ex-Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, a continuidade ao atendimento. Procede-se a um levantamento dos convênios por município, identificando-se demanda atendida e o montante do Estado em cada um dos programas desenvolvidos. Assim, calculou-se o índice de participação de cada um dos municípios em cada programa.

Os recursos novos, oriundos do orçamento do Estado e de outros programas do FNAS não caracterizados como Ação Continuada (considerados os serviços de caráter contínuo), seriam distribuídos conforme o índice ideal, calculado a partir do estudo anterior.

Importante ressaltar que a elaboração da Resolução CEAS/SC nº 010/96 foi pensada a partir da Resolução CNAS nº 196, de 06/11/96, que delibera partilha de recursos para os estados.

A Resolução CEAS/SC nº 010/96 está assim configurada:

- Coluna A → apoio à Pessoa Carente em Creche
- Coluna B → apoio à Pessoa Idosa
- Coluna C → apoio à Pessoa Portadora de Deficiência
- Coluna D → apoio Integral à Criança e Adolescente (BCC) → garantindo a partilha entre os municipais que no ano anterior desenvolviam este programa
- Coluna E → ações de Enfrentamento à Pobreza → índice ideal utilizado.

Abaixo, fluxo de repasse de recursos.

FLUXO DE REPASSE DE RECURSOS A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SANTA CATARINA



Nossa avaliação é de que os critérios de partilha contribuem para a manutenção do atual perfil demográfico do Estado – sem grandes concentrações urbanas, evitando concentrações de problemas, especialmente de exclusão social.

O repasse de recursos, segundo os índices levantados, é direito de todos os municípios, cujos CMAS, gradativamente vem remanejando metas das entidades conforme critérios definidos pelos próprios conselhos.

A Resolução citada determinou, ainda, que para acessar aos índices previstos, os municípios deveriam cumprir o art. 30 da LOAS.

Como conseqüências da Resolução CEAS/SC nº 010/96 tivemos ainda:

- A elaboração de orçamentos para os FMAS a partir dos planos, aprovados pelos CMAS e acompanhados por entidades de Assistência Social.

- As eleições dos representantes das ONG's mais disputadas no interior dos conselhos.

- O acompanhamento, pelas entidades, dos processos de criação dos CMAS e FMAS.

- A exigência, por parte das entidades não eleitas, de reuniões dos CMAS abertas.

Um problema encontrado em face da aplicação da Resolução CEAS/SC nº 010/96 foi o fato de existirem municípios que não possuíam significativo número de entidades conveniadas com recursos da ex-LBA, especialmente os menores. Nestes, o interesse social não se deu de forma expressiva, sendo seus CMAS implantados legalmente, pelos prefeitos e não de fato. Por outro lado, propiciou a discussão e a reivindicação da ampliação dos recursos para a área. Fez questionar também o rompimento dos convênios para ações específicas, direcionando-se as reivindicações para o financiamento dos planos municipais como um todo. Reconhecendo as instâncias municipais como competentes para definir as próprias prioridades na aplicação dos recursos de qualquer fonte.

Apesar desta questão, avalia-se que os avanços foram significativos no processo de descentralização da Assistência Social em nosso Estado, principalmente pelo envolvimento de vários atores na divisão de poderes antes não experimentados, quando da elaboração de Planos Municipais de Assistência, do remanejamento de metas para os convênios com as entidades, por exemplo.

Outro fato que facilitou este avanço, foi a adoção da Gestão Estadual para repasse dos recursos do FNAS para o

FMAS, garantindo a estratégia de partilha já referida, intensificando nossa ação sobre o Comando Único Estadual.

Além do já mencionado, registra-se um momento significativo de mobilização e articulação que resultou no movimento em defesa do Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto no art. 20 da LOAS e na própria Constituição Federal de 1988 - em Santa Catarina, em agosto de 1997. Este fato possibilitou o aprofundamento da discussão sobre a questão do Controle Social e a articulação dos atores nesse processo. Momento estratégico, desencadeou a articulação de lideranças políticas, dando visibilidade à área, à ação do CEAS/SC e à Assistência Social concebida como Política Pública. Tal fato propiciou um estreitamento de relações com o Ministério Público Estadual, sensibilizando-o e instrumentalizando-o para o exercício do papel que a ele é atribuído na LOAS, especificamente no seu art. 31.

Ainda em 1997, em face da discussão do orçamento para 1998, o CEAS/SC intensificou sua ação sobre o Comando Único Estadual, buscando a publicização da peça orçamentária e propondo redefinição do fluxo de construção deste orçamento para a área. Através da articulação com o Legislativo, que iniciou um novo processo de discussão do orçamento a nível de Estado, vem buscando a defesa e ampliação dos valores postos para a área. Ainda, vem discutindo formas de fiscalização dos resultados de campanhas divulgadas como sendo da área social.

ESTRATÉGIAS ADOTADAS:

→ Análise conjuntural, identificando as forças e características políticas.

→ Reuniões e encontros no Estado, mobilizando atores sociais que, neste novo contexto legal, desempenham papel fundamental.

→ Composição do Conselho e Comissões, buscando sempre a paridade entre Governo e Sociedade Civil.

→ Estabelecimento de prazos para excussão de determinadas etapas do processo.

→ Desencadeamento do estudo dos critérios de partilha, envolvendo alunos e professores de universidade, técnicos de órgãos como IBGE, DIEESE, SES/SC, SDF, a partir de indicadores sociais, e a forma como estes indicadores foram trabalhados.

→ Experiência piloto de convênio FEAS-FMAS com os dez primeiros municípios que haviam cumprido o art. 30 do LOAS, confirmando a operacionalidade da Resolução nº 010/96.

→ Preocupação em não desconsiderar a rede de serviços da ex-LBA, considerando que o usuário ficaria à descoberta, deixando a tarefa de redefinir a rede de serviços assistenciais aos CMAS, a partir da construção de seus critérios de partilha.

→ A determinação do CEAS/SC de não permitir convênios diretos do FEAS/SC com entidades a partir de agosto de 1997, mas sim FEAS/FMAS, tendo, na ocasião, duzentos e sessenta e dois FMAS conveniados para os serviços de Ação Continuada e mais vinte e dois aptos a conveniar para desenvolvimento das demais ações.

Um único município cujo o prefeito negava-se a instituir o CMAS, enfrentando representantes locais, teve representantes seus participando da II Conferência Estadual de Assistência Social e vem se mobilizando no sentido da efetivação desse CMAS.

→ Articulação CEAS/SC, Comando Único Estadual, escritório Regional da SAS, identificando projetos isolados e reconduzindo-os aos municípios, especificamente aos CMAS, para deliberação destes, exigindo vigília constante por parte do CEAS/SC e Conselheiros.

→ Reconhecimento dos CMAS como instâncias deliberativas, especialmente na definição de critérios de partilha de recursos e conseqüente remanejamento de metas, ponderando a transparência das instâncias nesse processo e garantindo o disposto no art. 30 da LOAS.

→ Publicização dos encaminhamentos do CEAS/SC aos CMAS e instâncias do Poder Legislativo e Executivo, bem como a articulação com o Ministério Público.

→ Acompanhamento à execução das planilhas financeiras do FEAS/SC e articulação constante entre CEAS/SC e Comando Único a respeito.

AVANÇOS:

→ O rompimento com a conduta clientelista no reparte dos recursos para a área da Assistência Social em franco processo de sedimentação.

→ A possibilidade do efetivo Controle Social experimentada.

→ O estímulo à participação da Sociedade Civil nos CMAS, em especial das entidades prestadoras de serviços, entidades representantes dos usuários e entidades dos trabalhadores da área.

→ A mudança gradativa da cultura política acerca da Assistência Social.

→ A agilização dos processos administrativos/financeiros com os convênios FEAS/FMAS.

→ A possibilidade de redefinição do fluxo orçamentário da área, de forma a garantir a efetiva deliberação do CEAS/SC a respeito.

LIMITES:

→ A deficiência de recursos das três esferas de governo, bem como o repasse em tempo irregular desses recursos.

→ A dificuldade de entendimento, por parte da Sociedade Civil, da peça orçamentária e dos fluxos administrativos.

→ A ação da SAS, permitindo a chegada de pleitos isolados, não inclusos nos planos municipais de Assistência Social.

→ A falta de mecanismo claro de acompanhamento das ações da SAS, por parte do CNAS, que evidenciem aos CEAS as ações equivocadas daquela Secretaria.

→ A sobreposição de papéis entre instâncias operativas e deliberativas, bem como de esferas de governo – retratadas em especial na Portaria de nº 26, da SAS/MPAS, que define.

→ O desenvolvimento de ações paralelas que, na condição de programa de governo, retrocedem o processo de descentralização da Assistência Social, descaracterizando-a da condição de Política Pública. (Vide Comunidade Solidária).

→ A inexistência de uma Política de Assistência Social pautada nos preceitos constitucionais, que remetem à efetiva descentralização político-administrativa e articulada às demais Políticas Públicas.

→ A política econômica adotada pelo Governo Federal, que privilegia a lógica de mercado, provocando aumento do contingente de excluídos e a redução dos investimentos na área social, acarretando sucateamento dos serviços básicos.

→ A existência de programas nacionais e o fato do orçamento da Assistência Social ser feito de forma vinculada a estes programas, prejudicando o processo de descentralização: deslocando o eixo de decisão da ação da Assistência Social da esfera municipal para a esfera federal.

PAPEL DO CONSELHO NESTE PROCESSO

→ Constituir-se em efetivo espaço onde Sociedade Civil e Governo possam discutir e definir conjuntamente as ações para a área, buscando a clareza dos papéis de cada um e a transparência dos processos administrativos.

→ Articular os atores sociais envolvidos na área, bem como suas ações às demais Políticas Públicas.

→ Deliberar sobre a Política para a área, pautado nos preceitos constitucionais e competências definida na LOAS.

→ Fiscalizar as ações na área, publicizando a LOAS e os mecanismos utilizados na sua operacionalização. Importante mencionar que a realização das Conferências Municipais, Regionais e da II Conferência Estadual de Assistência Social apontaram para a continuidade desse processo, firmado o claro entendimento que o Estado precisa desempenhar o seu papel, especialmente na destinação dos recursos para a área; e que a participação popular se faz imprescindível nesta construção, propondo, definindo e articulando mecanismos para o efetivo Controle Social.

BIBLIOGRAFIA

- IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) et al. *Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 175p.
- OLIVEIRA, Francisco. *A questão do estado. Vulnerabilidade social e carência de direitos*. Cadernos ABONG. São Paulo: ABONG, 1995. 19p.
- OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo, TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *(In)previdência social: 60 anos de história no Brasil*. Petrópolis: Vozes, Rio de Janeiro: ABRASCO, 1985. 358p.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. *Assistência social: do discurso do estado à prática do serviço social*. 2 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996. 212p.
- Conferência nacional de assistência social, 1. Cadernos ABONG. São Paulo: ABONG, 1995. 13p.
- Conjuntura, assistência social e seguridade social. Cadernos ABONG. São Paulo: ABONG, nº 19, 1997. 51p.
- Descentralização e participação. Cadernos ABONG. São Paulo: ABONG, nº 20, 1997. 27p.
- Orçamento, financiamento e controle social. Cadernos ABONG. São Paulo: ABONG, nº 21, 1997. 36p.

- Os gastos públicos federais com as políticas sociais. **Cadernos ABONG**. São Paulo: ABONG, out. 1995. 25p.
- Políticas de assistência social. **Cadernos ABONG**. São Paulo: ABONG, out. 1995. 38p.
- A Letra viva da lei. **Cadernos ABONG**, São Paulo: ABONG, 1997.
- SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. São Paulo: Cortez, n° 53, 1997. 199p.
- SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. São Paulo: Cortez, n° 54, 1997. 183p.
- SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. São Paulo: Cortez, n° 55, 1997. 198p.

Formulando Políticas nos Conselhos

HÉLIO ABREU FILHO*

1 - Introdução

A Constituição Federal de 1988 proporcionou ao povo a participação no processo de formulação de políticas e o incumbiu de controlar a ação social do Estado.

Este poder deliberativo, concebido pelo art. 1º, parágrafo único, última parte e pelo art. 204, inciso II, ambos da Constituição Federal, foi normatizado pelas legislações ordinárias que criaram os Conselhos. A legislação anterior, que também colaborou para a existência de Conselhos, os concebia como órgãos consultivos. Em Santa Catarina, estes poderes estão previstos constitucionalmente como “gestão participativa” nas áreas social, econômica e administrativa (art. 14, Constituição Estadual, 1988).

Este direito de participar é garantido constitucionalmente com instrumentos jurídicos como o *Mandado de Injunção* - que visa a assegurar qualquer um dos direitos fundamentais do homem, que não esteja vigorando por falta de uma lei ou de uma norma - a *iniciativa popular de lei* - que permite ao povo apresentar ao Poder Legislativo uma norma legal de seu interesse - ou ainda a *Ação Civil Pública* - que se destina a exigir direitos individuais, difusos ou coletivos que estejam sendo negados ou transgredidos pelas autoridades, como por exemplo: a) impedimento do acesso ao ensino fundamental por parte de uma criança de

* Advogado. Sanitarista. Presidente da Comissão da Assistência Social da OAB/SC.

rua; b) falta de oferta de um atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (genérico); e c) a omissão das autoridades quanto ao direito ao ensino fundamental das crianças de um determinado local no Município.

Na operacionalização deste processo participativo muitas dificuldades advirão, algumas das quais necessárias para o crescimento grupal. Dentre estas destacam-se as de cunho comportamental, que geralmente ocorrem dado o desnível cultural e intelectual dos membros dos Conselhos, além de situações relacionadas ao corporativismo e as diferenças dogmáticas. Para trabalhar este desnível, procurando estabelecer uma relação de homogeneização do saber, importante será a criação de comissões temáticas que congreguem os conselheiros por suas afinidades. Mas, não deve ser dispensada a possibilidade de uma harmonização das relações interpessoais, através de métodos científicos. O Pe. Bittencourt (Cáritas-Lages), ao ser solicitado a comentar o assunto, identifica:

“Penso que, quando é abordada a questão do desnível intelectual e cultural essa não seria uma dificuldade, mas uma possibilidade de autenticidade do processo, pois as classes populares ou que caracterizam este desnível, podem ter uma sabedoria peculiar, que corresponda mais autenticamente ao cotidiano e podem autenticar as elaborações dos intelectuais. Ela é mais uma atitude conjunta de encontro com o real das coisas e pessoas.” (Informação verbal).

2 - Fundamentos da Participação Popular

A doutrina do pluralismo passou a se firmar como princípio da democracia de poder aberto que enraíza a liberdade na estrutura social, em contraposição aos regimes coletivistas, monolíticos e de poder fechado.

A sociedade moderna é pluralista, pois se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, de grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos.

E as evidências do pluralismo da sociedade se manifestam de variadas formas. Dentre elas destacam-se o pluralismo de opiniões entre os cidadãos; a liberdade de reunião - onde podem ser sustentadas opiniões não ortodoxas; a liberdade de associação e a pluralidade de partidos políticos (art. 1º, inciso V, Constituição Federal, 1988).

A Constituição Federal, ao explicitar o Brasil como um Estado Democrático de Direito, também identificou sua sociedade como pluralista - que garante a convivência de grupos conflitivos e de interesses contraditórios e antagônicos. A luta que o pluralismo trava tem duas frentes: uma contra a concentração de todo o poder no Estado; outra contra o atomismo - que se pode definir como a concentração de todo o poder nas mãos de algum dos grupos sociais.

Poderíamos dizer que o “pluralismo corresponde à existência, no seio da sociedade, de **centros autônomos de produção jurídica**, entendendo-se que as normas deles oriundas possuem a mesma natureza das emanadas pelo Estado, com a diferença de que as do último são dotadas da mais intensa positividade”, isto é, são jurídicas e impostas a “todos” os homens. “O aspecto de maior relevância do pluralismo é, pois, a negação da exclusividade normativa do Estado. Coloca-se, assim, o pluralismo, em contraposição frontal ao monismo jurídico, concepção segundo a qual goza o Estado de monopólio da decisão jurídica”. Desaparece pois, no Estado Moderno, o poder estatal pleno e a atividade política da sociedade civil se consolida através dos partidos, mas não só por decorrência deles. Atualmente também empresas privadas e públicas, sindicatos e, mais recentemente, os **Conselhos** com seu *direito de decidir*, vêm atingir diretamente toda a comunidade.

de. Ao manifestar-se sobre este assunto, o Pe. Bittencourt assim pronunciou-se:

*“A sociedade civil se consolida, no Estado Moderno, não só através de partidos, empresas e sindicatos, e recentemente Conselhos. Arrisco-me a dizer que algumas forças, por exce-lência, que estão a garantir a construção da sociedade cida-dã, fazendo acontecer um movimento mais acelerado na história, são os **movimentos sociais e populares**, muitas vezes até carecendo de legalidade. Eles estão por toda a parte e exercem um enorme poder. Exemplo: Associação de Bairros, Movimento dos Sem Terra, Pastorais Sociais, Movimento pelas Diretas Já, etc.”* (Informação verbal).

Um processo de avaliação do Estado Moderno passa, necessariamente, pela abordagem da distribuição do poder nos aspectos jurídico-formal, sociológico e político dentro da comunidade, com a percepção da influência das organizações comunitárias que procuram ampliar interesses individuais e dos interesses das comunidades organizadas em **centros de poder**.

Poder aqui tem significado de *impulso governamental, poder governamental*, porque tal poder é titularizado pelos detentores do mando. Esse poder político emana do povo e é captado pelo governo e, agora, também pelas organizações representativas que o exercem em nome do povo (art. 1º c/c 204, Constituição Federal, 1993). E conforme explicita Pe. Bittencourt “... Está acontecendo que, muitas vezes, o poder popular, que mais causa espanto aos principais detentores do poder, é exercido de forma direta, pelos movimentos de massa, que já derrubaram até Presidente da República”. (Informação verbal). A soberania, embora pertença ao povo, emana do Estado-pessoa que é aquele que representa o povo no

mundo do Direito. E o povo só poderá exercer esta soberania (no mundo do Direito) nas formas e limites previstos em Constituição, como no caso da formulação de políticas e controle social do Estado, que se viabiliza via entidades representativas de participação popular, nos Conselhos. Há quem entenda contudo que, como as leis nascem do povo (fatos sociais), estando ele organizado, a sua soberania vai muito mais além dos limites previstos pela Constituição, desde que ele (povo) se organize para isso e exerça o poder de fato.

Os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeito não só os partidos políticos (sujeitos principais) mas também os institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental. Daí decorre que o regime assume uma forma de **democracia participativa**, na qual encontramos o povo participando por via *representativa* ou por via *direta*.

A *participação por via representativa* se dá mediante representantes eleitos (arts. 1º, 14 e 17, Constituição Federal, 1988); associações (art. 5º, inciso XXI, Constituição Federal, 1988); sindicatos (art. 8º, inciso III); empregados (art. 11, Constituição Federal, 1988); e escolha de organizações de assistência social (art. 1º parágrafo único c/c art. 204, inciso II, Constituição Federal, 1988).

A *participação por via direta do cidadão* se dá pelo exercício direto do poder, através da iniciativa popular, do **referendo** e do **plebiscito**; pela participação de trabalhadores e empregados na administração (art. 10, Constituição Federal, 1988); pela participação na administração da justiça pela **Ação Popular**; pela participação da fiscalização financeira municipal (art. 31, § 3º, Constituição Federal, 1988); assim como a participação da comunidade na **gestão da seguridade social** (art. 194, inciso VII, Constituição Federal, 1988); participação na administração do ensino (art. 206, inciso VI, Consti-

tuição Federal, 1988); e, ainda, participação da comunidade através dos **Conselhos Tutelares (agentes públicos)** conforme a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

A Constituição Federal incorpora ao modelo de democracia representativa os princípios da justiça social e do pluralismo. Assim, o modelo democrático brasileiro é o da democracia social, participativa e pluralista.

Conclui-se, por inferência, que as **deliberações** geradas em processos de participação por **via representativa** ou por **via direta** tem idêntica valoração porque estão asseguradas constitucionalmente. Assim, configuram-se os Conselhos em **centros autônomos de produção normativa** possuindo a mesma natureza das normas emanadas pelo Estado - que são jurídicas.

3 - Competência Normativa¹

As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos sociais são orientadas pela Constituição Federal e Estaduais, pela lei e seus decretos regulamentadores, pelas normas oriundas de órgãos de execução ou coordenação (Portarias Ministeriais, p. ex.) e, pelas deliberações de órgãos colegiados.

Nesta competência de formular políticas públicas através da expedição de Resoluções ou de subsidiar a legislação que as institui, o Conselho deve observar a hierarquia das leis e por similitude a **competência concorrente** para legislar sobre *procedimentos em matéria processual e de proteção à infância* (art. 24, XI, XV da Constituição Federal, 1988) e para deliberar sobre *normas complementares* (art. 204, II, da Constituição Federal, 1988, inciso II do ECA).

¹ - Obras que serviram de base para alguns apontamentos sobre o tema competência:

a) LIBERATI, Wilson D. & CYRINO, Públio C. B. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.

b) DIAS, Helio Pereira. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Sanitário*. Brasília: [s.n.], 1988.

Os Conselhos de Direitos são autoridades para **prescrever normas discricionárias ou interpretativas de aplicação geral e com força de lei**, bem como, **declarar as condições em que devem ter aplicação certas leis** (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Orgânica da Saúde).

Estas **normas complementares** traduzem-se em *Resoluções*, que indicam diretrizes e princípios norteadores de políticas públicas que não foram regulamentadas, e *Instruções*, que detalham melhor as condições para o cumprimento das disposições legais, servindo de orientação e esclarecimento às leis, normas e regulamentos. Neste último caso temos como exemplo o que está previsto na lei para a regulamentação da prestação de serviços públicos e privados de assistência social, que deve ser *instruída* pelo **Conselho de Assistência Social**.

É por meio destas normas complementares que se vai desdobrando a atividade legislativa e se vão atendendo os **casos particulares não previstos em lei**. Isto porque os temas das leis possuem caráter geral, não se prestando a casuísmos.

Exsurge deste tema a questão da **competência concorrente** para enunciar, disciplinar e reger políticas em curso ou as omissões e vazios das políticas públicas.

A Constituição Federal prevê autonomias territoriais e legislativas de domínio da União sobre o território nacional e jurisdição sobre os Estados e Municípios; dos Estados sobre os poderes de auto-organização, autogoverno e auto-administração; dos Municípios sobre os poderes de autogoverno e auto-administração. Isto impõe à União competência sobre assuntos mais gerais e aos Municípios assuntos locais (ligados ao interesse cotidiano do cidadão). Ao Estado-Membro compete realizar tudo o que não se enquadra como da competência da União

o que remanesce, portanto, bem como, aquilo que não se enquadra como de interesse eminentemente local.

Não se quer afirmar que o Estado-Membro não possa legislar sobre tudo que disser respeito às normas gerais, de competência da União, ou ainda, preencher lacunas da legislação federal ou atender características que lhe sejam peculiares. Porém, onde o poder deliberativo (e aqui aplica-se, por analogia, aos Conselhos) vier a contradizer as regras editadas pela legislatura hierarquicamente maior, esta legislação editada, *se anterior, está revogada ou derogada; se posterior, peca por inconstitucionalidade ou ilegalidade*, conforme o caso.

No nível federal se expedem normas gerais, mas as regras específicas e de execução cabem ao nível estadual e municipal. Salienta-se, contudo, que no nível dos Estados tanto quanto da União interessam os aspectos positivos e preventivos, de tal modo que existe uma **competência concorrente supletiva** por parte dos Estados (ou em nível dos Estados) para legislar sobre situações relacionadas com o mesmo tema.

É importante ressaltar que para se configurar o *vazio que possa ser preenchido supletivamente pela legislação de nível estadual*, é preciso que não haja legislação federal abordando o tema na sua *especificidade*. O sentido de *legislação* engloba não somente as leis mas também os diferentes atos normativos (decretos, regulamentos, instruções, resoluções, etc.) que emanam da Câmara Federal, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores, Conselhos, entre outros.

Assim por exemplo, a Constituição Federal (art. 227, § 3º, inciso VI) estabelece a necessidade da criação de *incentivo ao acolhimento*, sob a forma de guarda, para a criança e o adolescente órfão ou abandonado. Isto é, criança e adolescente abrigados têm direito à reintegração familiar ou a uma família substituta. As normativas federais e estaduais não estabelecem as diretrizes e linhas de ação de um programa desta na-

tureza. O Conselho Estadual (dos Direitos da Criança ou da Assistência Social, preferentemente) poderá definir as diretrizes psicossocial - pedagógicas e o Conselho Municipal poderá pronunciar-se no sentido de que competirá ao Município assumir o programa isoladamente ou em parceria, por exemplo, com organizações não-governamentais e a forma pela qual a mesma se dará, bem como estabelecer o perfil das famílias cujo acesso ao programa será priorizado.

4 - Como se dá o processo de deliberação² nos Conselhos

É básico o entendimento de duas regras nos processos deliberativos que prevêm a participação de todos os envolvidos: a) *democratização da informação*; b) *força das argumentações*.

A primeira determina que todos devem divulgar entre todos os dados e informações de temas que estão sendo objeto de discussão e deliberação. Há que existir uma conscientização de toda a problemática antes da deliberação.

Isto não quer dizer que todos devem ser favoráveis a uma determinada posição, mas sim que todos tenham clareza do que estão discutindo. As divergências são benéficas, mas não devem levar a dissensões.

A segunda regra tem a ver com a força das argumentações no grupo. As dramatizações e a exacerbação no emprego da linguagem devem ser evitadas. Isto não quer dizer que não possamos utilizar as estatísticas, que nos tocam com intensidade diferenciada, para mostrar a violação dos direitos sociais.

Os argumentos no processo de deliberação devem ser racionais, respaldados quando possível, em dados quantitati-

² - Articulações extraídas de artigo xerocopiado, autor desconhecido.

vos, pareceres, depoimentos, transcorrendo em ambiente calmo e sereno.

Os apartes devem ser concisos e raros para evitar a perda ou prejuízo do raciocínio estabelecido pelo argumentador em posse da palavra.

A função do coordenador passa a ser exigida para evitar persistência de posições vazias e dissensões deve buscar esclarecimento do que sejam as argumentações e contra-argumentações para poder levar o grupo ao conhecimento e convencimento da situação-problema.

A capacidade de negociação e de diálogo do grupo deve ser mantida a par das posições antagônicas que possam demonstrar um ou mais membros. Deve o grupo buscar sempre o consenso nas suas decisões, muito embora permaneçam posições contrárias ao entendimento da maioria.

5 - Conteúdo da política formulada

A deliberação no Conselho, procedida na forma anteriormente definida, pode ter a finalidade de encaminhar soluções às demandas sociais não atendidas, decorrentes de direitos sociais violados (ou em risco de) por ação ou omissão da família, da sociedade ou do Estado.

O conteúdo destas deliberações, que são redigidas na forma de Resolução, Instruções, (...), estabelecem os princípios, diretrizes, linhas de ação e prioridades na área do atendimento e garantia de direitos, da prevenção, da promoção e da proteção.

Antecede a este momento deliberativo a realização do diagnóstico social da comunidade (necessidades sociais e programas para atendimento da demanda), como também a identificação de estudos, pareceres e depoimentos que sustentem a discussão e oportunizem caminhos para a deliberação.

A deliberação pode se traduzir em **recomendações** para melhoria de programas voltados ao atendimento dos direitos sociais ou em **enunciados** contendo a concepção de novos serviços públicos (a serem gerenciados por organizações governamentais e/ou não-governamentais), no caso de constatada esta ausência nas políticas do setor público responsável (saúde, educação, trabalho, assistência social). O quadro a seguir, cuja base é o Estatuto da Criança (art. 87, incisos II e III) , exemplifica como o Conselho poderá se manifestar, com recomendações ou enunciados, a partir do diagnóstico social.

Quadro 1
Quadro demonstrativo das responsabilidades pelo financiamento de ações de atendimento

Especificações	Melhorias (recomendações)	Novos Serviços	Custo (R\$)/Órgão Financiador	Gestor do Programa
Creches	· repassar para o setor Educação			
Cesta Básica para gestantes	· passar para o setor Saúde			
Abrigo, Casa Lar, Restaurantes Comunitários	· capacitar RH · equipar · reformar	· criar Unidades · possibilitar consórcios · reordenar instituições (Estatutos Sociais, Regimentos, etc.)	· R\$ · FMIA · FMAS	· OG · ONG
Programas de Guarda e Adoção	· estruturar e ampliar garantias do direito à convivência familiar	· formalizar os indicativos criação do programa e estabelecer os incentivos financeiros (art. 260 ECA)	· R\$ · FMIA · FMAS	· OG · ONG

Especificações	Melhorias (recomendações)	Novos Serviços	Custo (R\$)/Órgão Financiador	Gestor do Programa
· Educação de Rua (1)	· reorganizar o atendimento em articulação com setor Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, etc. · adequar os estímulos de permanência na Escola às motivações da evasão escolar	· criar serviços de retaguarda para manter o aluno na escola · criar programas de apoio à família	· R\$ · FMIA · FMAS	· OG's · ONG's
· Internação Infrator (2)	· reordenamento institucional · capacitação RH	· criar programas de apoio sócio-familiar (Geração de Emprego e Renda / Grupos de Convivência / Grupo de Auto-ajuda / etc. · criar programas para o restabelecimento de vínculos familiares	· R\$ · SJC/SC · FMIA · FMAS	· OG's · ONG's
Programas Sócio-Educativos em meio aberto: · atendimento a drogadictos (3) · escolarização · profissionalização · atendimento à intercorrência psiquiátrica	(...)	· criar Unidades · estabelecer núcleos de defesa de direitos · capacitar RH	· R\$ · Setores: · Saúde · Educação · FMIA · FMAS	· OG · ONG
Medidas de Orientação e Apoio Sócio-familiar: · prevenção de Maus-Tratos · atendimento às vítimas de Maus-Tratos e vitimizador · subsídio familiar · atendimento psicossocial, etc.	· incentivar medidas preventivas · ampliar ações preventivas	· criar Unidades · instituir núcleos · de defesa de direitos · capacitação RH	· R\$ · Setor: · Saúde · FMIA · FMAS	· OG · ONG

(1, 2, 3) situação de risco pessoal e social

Siglas: (a) FMAS - Fundo Municipal da Assistência Social; (b) FMS - Fundo Municipal de Saúde; (c) SDF - Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família; (d) FMIA - Fundo Municipal para Infância e Adolescência; (e) OG's - Organização governamental; (f) ONG's - Organização não-governamental; (g) RH - Recursos Humanos.

Assim, por exemplo, na questão do maus-tratos, o Conselho poderá expedir uma Resolução que tenha no seu conteúdo a definição de uma política específica para atender esta omissão do atendimento que deve ser de iniciativa do Estado. Não se deve esquecer que o **Conselho é órgão público** e deve ser assumido como tal pelos setores públicos responsáveis pelas políticas setoriais. A Resolução do Conselho da Criança (preferentemente o da Assistência Social) poderá conter os seguintes elementos:

1 - Determinação:

- que o Estado (Estado-Membro em parceria com os Municípios) crie programas de atendimento psicossocial à criança e adolescentes vitimizados, ao vitimizador e às suas famílias.

Fundamentação:

- art. 7º, 11, 13, 87, inciso III, 129, 130, 208 todos do ECA;
- art. 226 § 8º e 227, ambos da Constituição Federal;
- art. 186, inciso III e 187, inciso IV, ambos da Constituição Estadual.

2 - Diretrizes:

- o atendimento deverá ser gratuito e a todos que dele necessitarem. Prevista a parceria com ONG's interessadas.

3 - Princípios:

- tomar a família como alvo de atenção;
- a criança só deve ser afastada do lar em casos severos;
- o Conselho Tutelar deve acompanhar todos os casos;
- envolvimento do Serviço Social e Psicologia.

4 - Linhas de Ação:

- criação de uma rede de vigilância, apoio e prevenção aos maus-tratos em todas as comunidades;
- adequação dos currículos escolares para conscientizar alunos de seus direitos e deveres;
- possibilitar a formação de um grupo de consultores;
- constituir um acervo de publicações e pesquisas;
- orientação sobre estratégias alternativas para contornar dificuldades de relacionamento entre membros da família;
- realização de Eventos sob orientação de especialistas;
- envolvimento de lideranças comunitárias;
- etc.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Constituição. Passo Fundo: UPF, 1988. 292p.
- Pe. Henrique Vicente Bittencourt. Pronunciamento efetuado a título de contribuição crítica para este artigo, em carta assinada em 19 de nov. 1996.
- REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. São Paulo: USP, v. 78, 1983, p. 56 – 57.

O Processo de Institucionalização da Descentralização da Assistência Social em Florianópolis - SC

BEATRIZ AUGUSTO DE PAIVA*

O processo de institucionalização da assistência social pública em âmbito municipal - no caso, a cidade de Florianópolis/SC - desenhou uma trajetória relativamente contínua, embora um tanto quanto tépida. Sua regularidade encontra razões na dificuldade de ampliação dos atores sociais envolvidos, o que, de fato, impede uma maior pluralidade, e, como consequência, menos divergências, conflitos e paixões. Desde a instalação do Fórum Municipal, na fase de arregimentação, sobretudo a partir de 1995, tem-se um núcleo de entidades e trabalhadores da área que se organizaram na participação e incremento do debate sobre o papel do município na descentralização da Assistência Social, assim como sobre as novas diretrizes e propósitos que a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, trazia.

Nesse percurso, presenciamos o fortalecimento das nossas convicções políticas, suscitadas sobretudo pelo reconhecimento da Assistência Social como direito do cidadão. Porém, se para os sujeitos envolvidos nesse processo foram sendo clarificados os novos termos e novos conteúdos referentes ao campo da política pública da Assistência Social, para o conjunto da sociedade, inclusive outras entidades prestadoras de serviços, usuários, entidades de trabalhadores,

* Prof^a Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.
Prof^a do Departamento de Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.
Representante do CRESS - 12^a Região no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis/SC.

parlamentares, etc., as propostas e inovações contidas no novo desenho da Assistência Social ainda não foram propagadas e assimiladas. Talvez por isso existam tantas dificuldades para multiplicarmos nossos parceiros e aliados nesta trajetória e luta.

Não obstante, nos momentos mais decisivos, pôde-se perceber que o Fórum Municipal de Assistência Social de Florianópolis foi capaz de manter-se organizado, garantindo o prosseguimento do processo de forma destemida e propositiva, com disposição também para compartilhar espaços privilegiados nas situações em que isto foi necessário, a exemplo do processo de eleição dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social, onde outras entidades se incorporaram ao processo meio tardiamente, mas ainda assim bem-vindas.

Paralela à transição da etapa de arregimentação para o atual momento de institucionalização, as sociedades civil e política de Florianópolis dedicaram-se prioritariamente ao processo eleitoral para Prefeito e Vereadores, ameaçando sobremaneira o incremento da organização e articulação do movimento de assistência social que se empenhava na tarefa de aprovação dos instrumentos legais necessários à descentralização, tais como a Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS.

Em agosto de 1995, havíamos realizado a I Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, com a definição de diretrizes importantes para a área, dentre elas a indicação do desmembramento da área de Assistência da Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social do município, constituindo-se em uma Secretaria própria, no formato do Comando Único, com a reunião dos trabalhos desenvolvidos na área de assistência social, criança e adolescente, desenvolvimento comunitário e habitação popular. Desde essa época

e nessa oportunidade, já foram formulados os princípios fundamentais que deveriam nortear o formato institucional do sistema descentralizado e participativo da assistência social em Florianópolis. Foi então, com base nesses princípios, que o Fórum prosseguiu na discussão sobre a Lei de Criação do Conselho e Fundo (unificadas no mesmo projeto), numa dinâmica bastante interessante, pautada fundamentalmente na democracia e apoiada nos valores e diretrizes que a Conferência Municipal, a LOAS e o movimento estadual e nacional pela assistência social propugnavam.

Cada artigo desse projeto, que encaminhou estrategicamente o formato do Conselho e Fundo juntos, foi discutido e aprovado na reuniões do Fórum Municipal, que na etapa final chegou a se encontrar semanalmente, tendo em vista o prazo reduzido para a apresentação do projeto, uma vez que o recesso das eleições se aproximava, colocando em perigo a regularização da situação nas condições que conseguimos consolidar. Estas caracterizaram-se pela disposição evidente dos vereadores em apoiar uma iniciativa do Fórum, que ganhou alguma visibilidade sobretudo através da conferência municipal, considerando evidentemente que eles estavam em campanha para reeleição. Havia conveniência também para encaminhamento e aprovação dos projetos de Lei pela Prefeitura Popular, que apoiou integralmente nossas propostas, mesmo aquelas mais polêmicas como a que destinou a receita dos estacionamento e locais de espetáculos públicos para o Fundo Municipal, além das receitas tradicionais.

Surpreendentemente, a Câmara dos Vereadores aprovou nosso projeto sem emendas, a partir, claro, de debates e *lobbies* que realizamos com os parlamentares, com uma certa pressão para que essa votação não fosse secundarizada e postergada. Com certeza, o argumento de que Florianópolis ficaria sem recursos estaduais e federais para a área, caso não

atingíssemos as exigências da LOAS, foi bastante convincente, a ponto de lograrmos amplo êxito na nossa empreitada.

Tão logo o Prefeito Municipal sancionou a Lei nº 4.958, de 1996, que “cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências”, articulamos o processo eleitoral para a votação dos conselheiros do CMAS, com o empenho decisivo dos Assistentes Sociais da Prefeitura Municipal, membros do Fórum, que providenciaram todas as medidas burocráticas e também políticas como comissão eleitoral, edital, expedição e correspondência para todas as entidades da cidade, coordenação dos trabalhos, organização de local, divulgação na mídia, etc. Esse empenho foi fundamental, pois ensejou condições para que a sociedade civil se concentrasse exclusivamente nas articulações políticas, certas de que o processo seria assegurado a contento pelos trabalhadores da Prefeitura.

Um dado que chama a atenção nesse movimento pela melhor composição do CMAS, refere-se à acirrada disputa de um segmento mais ou menos ‘informal’ no universo da assistência social. Para além das prestadoras de serviço, as diferentes entidades assistenciais religiosas produziram uma caracterização extra, bastante singular. Ou seja, dois grupos religiosos - católicos e espíritas - com a devida articulação, mobilizaram suas bases e credenciaram várias entidades com chapas específicas, em busca de maior espaço e hegemonia. Ambos os grupos foram contemplados, porém, lembrando que no Fórum apenas os representantes de entidades espíritas participavam desde o início. Foi bastante interessante perceber que esse fato ocorreu também em outras localidades como uma cidade de origem alemã no Estado de SC, onde as igrejas luterana e católica tiveram que partilhar o espaço de deliberação do campo da assistência social.

Muitas novas entidades se colocaram na disputa, algu-

mas até sem legitimidade para o cargo. Todavia conseguimos articular bons representantes para o CMAS, mas sem conseguir superar os velhos problemas. O maior deles refere-se à insípida participação dos usuários diretamente, considerando o processo como um todo, com repercussão a uma não-presença qualitativa no próprio Conselho. Entidades *para* usuários se envolveram; são elas *para* portadores de deficiência, *para* crianças e adolescentes carentes, *para* idosos. Já as entidades *de* usuários, que os organizam na defesa de seus direitos, não envolvemos ainda, e muito menos o Movimento Popular, que articula os interesses e direitos dos cidadãos moradores das comunidades de periferias e morros. Decerto, esse é um grande desafio para a nossa II Conferência, a ser realizada em agosto ou setembro deste ano, considerando inclusive que precisamos garantir a sucessão das atuais entidades para um grupo capaz de dar continuidade e de avançar nas conquistas que ensejamos.

Neste ínterim, a cidade “pegava fogo” com a campanha eleitoral municipal. O candidato da Frente Popular - que era da situação - dia após dia alcançava pontos na preferência do eleitorado. O nome do candidato (Vice-prefeito Afrânio Boppré do PT) foi definido tardiamente, quando os demais candidatos já estavam na rua em franca campanha havia tempos. De 4º lugar, com menos de 10% de intenções de votos, chegou ao segundo turno desbancando nomes fortes, de partidos de base de sustentação dos governos federal e estadual, com suas ricas campanhas. No dia seguinte à eleição em 1º turno (04/10/96), o Fórum se reuniu para discutir a posse dos conselheiros, tendo em vista a instabilidade do momento eleitoral que colocava a disputa numa clara polarização entre um candidato da situação e de esquerda de um lado, e de outro uma candidata - Angela Amin - de posição conservadora e de oposição à prefeitura de então. Havia riscos evidentes de

retrocesso, portanto, deliberamos por gestões junto ao Prefeito Sérgio Grando (Frente Popular) para empossar os conselheiros eleitos e indicados pelos organismos governamentais, mesmo reconhecendo outras prioridades para aquele momento. No dia 10/10/96, então, recebemos a convocatória para posse, e no dia 17/10/96 foi instituído e empossado o CMAS-Florianópolis.

Começamos a trabalhar imediatamente na construção do Regimento Interno do Conselho, que contempla os mecanismos mais significativos de participação, debate e deliberação da sociedade civil e do governo, no processo de controle social que a LOAS afirma. Certamente o Regimento Interno, através dos ritos processuais, da organização da rotina dos trabalhos e da forma de eleição do presidente e colegiado - mesa diretora -, reúne alguns dos instrumentos e procedimentos necessários na garantia do poder deliberativo e propositivo do CMAS, uma vez que define as bases de relação entre órgãos executores e o Conselho Municipal, a abrangência do papel fiscalizador e outorgador da utilização dos recursos públicos e das prioridades de ação na área.

Com a nova Prefeita eleita, e mesmo com a derrota do candidato da Frente Popular que significaria uma continuidade na gestão do então prefeito, votamos o Regimento Interno, letra por letra, e com o empenho de sempre, lutamos pela homologação e publicação deste ainda em 1996, de forma a enfrentarmos a nova conjuntura em condições mais favoráveis para o trabalho que se iniciava, junto com a transição em curso. Nesse sentido, o Regimento Interno do CMAS foi publicado, imprimindo a legalidade institucional para o funcionamento do Conselho. Quanto à eleição do Presidente e Mesa Diretora, os conselheiros entenderam por bem aguardar o novo grupo indicado pela nova gestão que se iniciava, e que certamente deveria renovar em maior ou menor medida

os representantes da Prefeita no CMAS, funcionando então com um colegiado provisório. Um outro ponto sem resolutividade possível, diz respeito à regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social e dos procedimentos para o seu funcionamento.

Reunimo-nos, então, em fevereiro de 1997, com um novo grupo de representantes da Prefeitura Municipal que se incorporou então aos conselheiros da sociedade civil, no sentido de efetivarmos o processo no nosso município. A primeira medida - a de eleição da presidência e da mesa diretora - foi procedida sem muitos percalços. Discutimos perfil e nomes para os cargos com uma tendência clara para que a sociedade civil ocupasse a presidência do CMAS, até porque o Secretário Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social deixou bastante claro que coordenaria a área apenas provisoriamente.

A Sra. Prefeita Angela Amin tomou posse com uma proposta de reforma administrativa, que em princípio estaria criando o Comando Único da Assistência Social, dentre outras mudanças organizacionais. Daí, a evidente desimportância atribuída à área de assistência social no interior desse organismo hoje. A composição da Mesa Diretora obedeceu então ao critério da paridade, sendo que a Presidência está ocupada neste primeiro ano de gestão pela sociedade civil, com o compromisso do rodízio para o próximo mandato. Foi ainda reafirmada a nossa preocupação com a nomeação da Secretária Executiva do CMAS, sem a qual nossos encaminhamentos certamente não teriam concretidade e agilidade. A organização interna dos trabalhos demandou também a formação, em princípio, de três comissões, quais sejam: política municipal, conferência e financiamento.

O próximo passo foi, então, a regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social, onde experimentamos nossa primeira derrota significativa. A prefeitura excluiu as no-

vas fontes de financiamento da assistência social, com o argumento da incompatibilidade legal. Reagimos, aprovando um estudo jurídico sobre a questão, mesmo sabendo de eventuais ameaças de alteração na Lei, aventadas nos corredores da prefeitura.

Percebemos que, neste momento, a sociedade civil de Florianópolis precisa mais do que nunca se organizar e se fortalecer para obtenção de seus direitos e para a consecução de seus interesses. Quanto ao orçamento municipal, por exemplo, o processo de participação democrática direta da comunidade foi obliterado com o fim do orçamento participativo sem as reações esperadas. E, diante da dificuldade de emprendermos este revigoramento, neste curto espaço de tempo, o Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 12ª Região, que se elegeu como representante do segmento dos trabalhadores da área para o CMAS, assumiu o compromisso de articular um debate mais autônomo sobre nossas questões. Nesse sentido, a comissão de Assistência Social do CRESS, composta por profissionais de várias instituições e também de estudantes de Serviço Social, passou a pautar prioritariamente as discussões sobre a área de assistência social em Florianópolis, uma vez que a mudança de gestão estava gerando uma situação de instabilidade e indefinição com graves prejuízos para a população.

De acordo com o cronograma da esfera estadual, 1997 era o prazo para encerramento das ações de execução direta da Secretaria da Família, culminando no fim do plantão de assistência social que atendia cidadãos da grande Florianópolis para repasse de benefícios assistenciais, especialmente auxílio material. Junto a isso, o plantão da Prefeitura também foi suspenso por falta de orçamento e de local para atendimento - o prédio onde funcionava teve que ser devolvido ao proprietário, e até foi demolido.

Um quadro quase caótico se instalou na cidade com a intensificação da peregrinação e andarilhagem de um contingente grande de cidadãos em busca de serviços, que infelizmente não encontrava atendimento.

O CMAS fez sua parte; discutiu e aprovou uma resolução renovando até dezembro de 1997 os convênios com as entidades da antiga rede da ex-Fundação Brasileira de Assistência - LBA, cujos recursos seriam repassados para o FMAS; construiu e aprovou um detalhado formulário para avaliação e posterior cadastramento da "nova rede" na cidade; solicitou à Prefeita uma audiência para discussão do Fundo e da Secretaria de Governo para a área; pressionou e contribuiu na reabertura do plantão de assistência social na cidade, agora reativado, a partir de maio, o que minimizou a crise na área.

Só que a Comissão de Assistência Social do CRESS 12ª Região encaminhou também pedido de audiência com a Prefeita para a discussão de dois únicos pontos: a desarticulação das ações na área e a necessidade de uma Secretaria - Comando Único - vigorosa e adequada política e institucionalmente para cumprimento das funções que a LOAS definiu para o setor. Nessa conversa com a Sra. Prefeita - que foi realizada em 12/06/97 - ficou acordado o compromisso da Prefeitura em apresentar e discutir a proposta da Secretaria com o trabalhadores da área e com o CMAS, assim como o nosso compromisso em contribuir na discussão e aperfeiçoamento da proposta e sua aprovação junto à Câmara dos Vereadores, já que a Sra. Prefeita não possui maioria naquela casa legislativa.

Como vimos, por essas largas pinceladas, esse processo tem se apresentado com matizes um tanto tênues e ainda indefinidas. O cenário novo trouxe conseqüentemente novos desafios a se somarem com as velhas debilidades que já possu-

íamos. Claro que identificamos conquistas, mas suportar rupturas políticas, resultantes das alterações nas estruturas do poder municipal, não é tarefa fácil.

Esse momento tão delicado, de transição entre o que era um movimento apenas tépido, para sua institucionalização enquanto conselho deliberativo, demanda decerto o apoio da estrutura governamental do município para a necessária propulsão de mudanças. Não é esse o quadro que temos, ao contrário. A gestão que se afirma ainda não disponibilizou todos os seus recursos para o incremento da implementação da assistência social como direito do cidadão na cidade. Não assumiu esta causa como sua, não vislumbrando, sequer, como as promessas de campanha poderão ser incorporadas à política municipal.

Esperamos, não obstante, que tais temas sejam profundamente debatidos na próxima conferência municipal e que passos mais decisivos sejam dados na direção da assistência social que queremos para a cidade de Florianópolis. Pensamos que já demos amostras suficientes de que somos capazes disso.

Faz-se urgente, então, que todos se nutram das convicções que afirmam a assistência social como direito de cidadão e dever do Estado, e que se convençam das suas potencialidades enquanto uma política pública de proteção social, de atenção do Estado para com os cidadãos que não tenham condições de prover a sua subsistência e de sua família. Que esta se torne, de fato, um instrumento que contribua na garantia das condições necessárias para que esses cidadãos vivam com dignidade, rompendo definitivamente com a concepção retrógrada do assistencialismo e clientelismo travestido de favor e de filantropia.

Conselho Municipal de Assistência Social: Uma Possibilidade de Gestão Democrática

VALÉRIA CABRAL CARVALHO*

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é aberto um novo canal de participação popular na área da Assistência Social através da regulamentação dos arts. 203 e 204, que tratam dos objetivos da Assistência Social e da prestação dos serviços correspondentes, do perfil do beneficiário e dos benefícios assistenciais, das fontes de financiamento e das diretrizes para a organização das ações governamentais, com destaque para a descentralização político-administrativa e a participação das organizações populares na formulação da política e no controle social em todos os níveis, os quais têm seu marco legal na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993).

A partir deste fato, a operacionalização da Política Social na área da Assistência Social passa a ser controlada na instância municipal pela criação dos Conselhos Municipais, os quais têm composição paritária: representantes da sociedade civil e do governo. Assim sendo, segundo art. 16 da LOAS: “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social são de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993). Perguntamo-nos então, como se efetivará no cotidiano esta gestão paritária?

* Assistente Social e representante do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/SC-12ª Região) no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis.

Ela ocorrerá de forma eficaz a partir do momento em que a gestão técnica e administrativa do Conselho norteie suas ações de acordo com alguns princípios básicos:

- Rompimento das questões fisiológicas e clientelistas na indicação dos representantes do poder local;

- Gestão colegiada - o presidente não deve ter uma postura presidencialista-personalista - "o poder não se dá, não se troca, nem se retoma: só existe em ação. O poder só pode ser visto como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona se exercido em rede. Nas suas malhas os indivíduos nunca são alvo inerte ou consentido, são sempre centros de transmissão. A própria resistência é ativa"; (Foucault, 1986)

- Consciência por parte dos representantes da sociedade civil, de que a sua representação no Conselho é devido a sua participação em uma entidade não-governamental, e que este espaço é para defesa de idéias coletivas advindas de um consenso institucional, previamente discutido;

- Formação de comissões de trabalho (Ex.: comissão de financiamento, de inscrição e registro, de política, etc.), fato que possibilita uma maior inter-relação entre os conselheiros, bem como a divisão do trabalho;

- Oficinas periódicas de trabalho, que tenham como objetivo a qualificação, capacitação e atualização permanente dos conselheiros.

Entendemos assim, que dessa forma, haverá a possibilidade de se efetivar um processo de participação popular. Segundo Soares: "a presença dos movimentos sociais no cenário político representa as condições de se materializar a construção de uma nova institucionalidade que consiga restabelecer uma governabilidade socialmente legitimada (...), numa pers-

pectiva de criação de espaços alternativos, em nível de estruturas descentralizadas de poder". (Couto, 1988)

Compreende-se então, que a gestão estatal não pode mais ser administrada de forma privada, as carências, as necessidades devem ser discutidas e equacionadas de forma coletiva, possibilitando o surgimento de um novo espaço democrático, denominado esfera pública não-estatal.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. Coletânea de Leis, Florianópolis: CRESS/SC, 1997. p. 36.
- COUTO, Sérgio Alberto Frazão. *A atual constituição explicada*. Belém: CEJUP, 1988.
- FOUCAULT, Michael. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1986. p. 14.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1988.
- SOARES, José Arlindo. *Para que participação popular?* São Paulo: Pólis, 1996.

Benefício de Prestação Continuada*

BERNADETE MOREIRA DA SILVA**

EDI MOTA OLIVEIRA***

MARIA TERESA FERREIRA MAGALHÃES****

1 - Introdução

Este documento versa sobre o Benefício de Prestação Continuada - BPC, tecendo considerações acerca do mesmo, ponderando sobre seus critérios de concessão, sua operacionalização no Estado de Santa Catarina, bem como evidenciando as alterações que vem sofrendo e/ou está propenso a sofrer em virtude das propostas do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, que resultam na redução do acesso ao mesmo por parte dos usuários da Assistência Social.

O Benefício de Prestação Continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 07/12/93 – Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, apresenta uma série de limites e pontos conflitantes frente à Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

Diante disso, trazemos alguns fundamentos que enten-

demos importantes para elucidar a questão e subsidiar encaminhamentos a respeito.

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político”. (art. 1º, Constituição Federal, 1988).

“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (art. 3º, Constituição Federal, 1988).

“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, a assistência aos desamparados na forma dessa Constituição”. (art. 6º, Constituição Federal, 1988).

“A Ordem Social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. (art. 193, Constituição Federal, 1988).

“A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social”. (art. 194, Constituição Federal, 1988).

“A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” ... “a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria

* Estudo elaborado pelo CEAS/SC, através da Comissão Permanente de Política de Assistência Social e colaboradores.

** Assistente Social. Presidente do CEAS/SC. Membro da Comissão Permanente Política do CEAS/SC. Membro da Comissão de Assistência do CRESS-12ª Região. Colaboradora da Comissão Permanente de Orçamento e Financiamento do CEAS/SC.

*** Assistente Social. Presidente do CEI-SC. Presidente do CRESS-12ª Região.

**** Assistente Social da FCEE. Técnico do CEAS/SC. Membro da Comissão de Assistência do CRESS-12ª Região.

manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispõe a Lei". (art. 203, Constituição Federal, 1988).

"As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa" ... "participação da população". (art. 204, Constituição Federal, 1988).

"A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é **Política de Seguridade Social não-contributiva**, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas". (art. 1º, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 1993).

"A Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à **garantia dos mínimos sociais**, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à **universalização dos direitos sociais**". (Parágrafo único do art. 2º, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 1993).

A LOAS tem por objetivos, entre outros, "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família". (inciso V do art. 2º, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 1993).

Baseados nas citações acima, de **textos legais**, temos a **Assistência Social** definida como **política pública**, garantindo direitos aos cidadãos e estabelecendo o Estado como responsável por tal garantia.

Reforçamos a necessidade do governo cumprir e fazer cumprir o texto da Lei.

O ano de 1996, que apresentou características significativas na consolidação da estruturação do Governo Federal

para o reordenamento da máquina estatal, foi marcado por redução dos investimentos públicos nas políticas sociais básicas, impondo um recrudescimento na qualidade e na quantidade dos serviços públicos em diversas áreas.

Por outro lado, as áreas de tensão em diferentes setores da vida social, decorrentes da política econômica, provocam o aumento do contingente usuário da Assistência Social.

Vemos a Assistência Social, assim, revestida com um caráter compensatório sim; mas principalmente como **política básica**, que carece implementação urgente, especialmente garantindo-lhe o espaço no orçamento, com a concretização financeira desse orçamento, sem a utilização de subterfúgios operacionais (caso da resolução do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS) que restringem e afunilam o acesso aos mínimos sociais.

Observamos que as medidas que vêm sendo adotadas pelo atual Governo Federal vem fragilizando mecanismos que garantem a operacionalidade das ações na área, dificultando o acesso da população usuária da Assistência Social a direitos expressos e garantidos em Lei.

Em resposta ao art. 35 da LOAS, a regulamentação do benefício se deu com o Decreto nº 1.744, de 08/12/95, que estabelece como competência do MPAS, por intermédio da Secretaria de Assistência Social - SAS, a coordenação geral, o acompanhamento e a avaliação de prestação do benefício e, pelo INSS, a responsabilidade da operacionalização.

A implementação do benefício se deu a partir de 02/01/96, após quase oito anos de sua inclusão no texto constitucional.

Os Postos de Seguro Social do INSS passaram a receber a demanda reprimida e ao mesmo tempo, os setores de Serviço Social e da área de Benefícios do INSS, a fazer um trabalho de divulgação dos critérios e preparação das entidades parceiras no processo.

Santa Catarina, como os outros Estados, instalou no INSS, em parceria com a SAS, o Q.G. Estadual/LOAS para acompanhamento desse processo de implantação do benefício.

Nesse processo inicial, houve várias dificuldades identificadas em relação à operacionalização, tais como: a não-preparação prévia dos servidores do INSS para fazer frente à essa nova demanda; a negativa de muitas entidades e profissionais em fornecer os atestados e laudos dos candidatos ao benefício; grande desconhecimento da LOAS pelos profissionais em geral; dificuldades de acesso ao benefício de grande parte dos que o pleitearam, devido aos critérios estabelecidos, em particular o da renda "per capita".

Com a emissão do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, já evidenciamos dissonâncias que se avolumam com a emissão da Resolução do INSS nº 435, de 18 de março de 1997 e Ordem de Serviço do INSS nº 562, de 04 de abril de 1997.

Após análise dos dispositivos legais em vigor e afetos ao BPC, denunciemos a redução dos direitos sociais garantidos no Capítulo IV da LOAS, através da emissão dos mesmos, que, gradativamente, restringem o seu teor e oficializam procedimentos para concessão do Benefício de Prestação Continuada, em desacordo com o texto legal.

Exemplificando o exposto, destacamos o seguinte:

1 - EXIGÊNCIA DO BENEFICIÁRIO IDOSO COMPROVAR A INEXISTÊNCIA DE ATIVIDADE REMUNERADA

O Decreto nº 1.744, de 08/12/95, que regulamenta o BPC, no art. 5º, estabelece:

“ – Para fazer jus ao salário mínimo mensal, o beneficiário idoso deverá comprovar que:

- I – possui setenta anos de idade ou mais;
- II – *não exerce atividade remunerada;*

III – a renda familiar mensal 'per capita' é inferior à prevista no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 07/12/93.”

Assim, o critério citado no art. 20 da LOAS, é alterado, colocando também a exigência do beneficiário idoso não exercer atividade remunerada, o que é um fator excludente e injustamente restritivo na concessão do benefício.

As pessoas de 70 anos normalmente sofrem a restrição extrema do mercado formal de trabalho, motivo pelo qual tendem a inserir-se no mercado informal, quando o fazem, sendo que a remuneração obtida comumente é inconstante e de baixo valor, insuficiente para prover as suas necessidades básicas de subsistência.

2 - O VALOR DO BPC CONCEDIDO PASSA A COMPOR A RENDA FAMILIAR, PARA A CONCESSÃO DE UM SEGUNDO BENEFÍCIO

O art. 19 do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, estabelece que “o benefício de prestação continuada será devido a mais de um membro da mesma família, enquanto for atendido o disposto no inciso II do art. 2º deste Regulamento, *passando o valor do benefício a compor a renda familiar*”.

O Capítulo IV da LOAS não faz nenhuma referência neste sentido, sendo o disposto acima mais um instrumento restritivo na concessão do BPC, principalmente para a pessoa portadora de deficiência, considerando a existência de um significativo número de famílias socialmente excluídas que possuem mais de um membro portador de deficiência, apresentando muitas vezes patologias complexas que exigem cuidados sistemáticos e dispendiosos, fundamentando a necessidade do primeiro benefício concedido, não ser incluído no cálculo da renda "per capita", o que impediria o recebimento de um segundo benefício.

3 - ALTERAÇÃO DO CONCEITO DE PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

O inciso II do art. 2º, do Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995, apresenta a seguinte redação: "Pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquiridas, *que impeçam o desempenho das atividades de vida diária e do trabalho.*"

Neste tipo de conceito, que difere daquele estabelecido na LOAS (art. 20 - § 2º), a incapacidade para as atividades de vida diária é incluída como um novo elemento, condicionando esta à incapacidade para a vida independente. Nesta conceituação, vale ressaltar que a competência da pessoa portadora de deficiência para executar independentemente as atividades de vida diária não significa necessariamente que apresente condições para a vida independente, do ponto de vista legal, social e econômico.

4 - A GARANTIA DO CARÁTER MULTIPROFISSIONAL NA ELABORAÇÃO DO LAUDO DE AVALIAÇÃO É DESCONSIDERADO

Destacamos o caráter multiprofissional conferido pela LOAS (art. 20 - § 6º e § 7º) na elaboração do Laudo de Avaliação para pessoa portadora de deficiência, fato este desrespeitado no Decreto nº 1.744, de 08/12/95, o qual cria uma outra alternativa para que o Laudo seja feito no município, evitando custos com transporte e diárias pelo INSS: "Art. 14, § 1º - Na inexistência de equipe multiprofissional no município o beneficiário poderá apresentar, no mínimo, *dois pareceres técnicos*, sendo um emitido pelo profissional da área médica e outro por profissional das áreas terapêutica ou educacional, ou ainda Laudo de Avaliação emitido por uma entidade de

reconhecida competência técnica".

Esta alternativa de elaboração do Laudo é totalmente inadequada, pois representa uma visão profissional fragmentada da pessoa portadora de deficiência, descaracterizando o caráter *de equipe* inicialmente colocado pela LOAS e prejudicando a formação de consenso técnico, necessários para devida consistência do Laudo de Avaliação.

Cabe ressaltar que a iniciativa de cada município organizar através do Sistema Único de Saúde - SUS, uma equipe multiprofissional para atender à exigência do Laudo, já havia sido recomendada num documento do próprio Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, intitulado "Instruções Complementares sobre o Benefício de Prestação Continuada para os atestantes e emissores de Laudo de Avaliação".

5 - RETIRADA DE COMPETÊNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O art. 14 do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, suprimiu o último período do art. 20 (§ 6º) da LOAS, retirando a prerrogativa do Conselho Municipal de Assistência Social de credenciar os serviços específicos para este fim, ferindo assim o princípio da participação popular da Constituição Federal / 1988 conforme expressa o art. 204.

6 - SIM OU NÃO PARA A CONCESSÃO DO BPC: ARBÍTRIO DA PERÍCIA MÉDICA DO INSS

Resolução nº 435, de 18/03/97 - item 5.1.2.4 - "O laudo de avaliação emitido pelos profissionais elencados nos subitens 5.1.2.1 e 5.1.2.2 exceto os emitidos por técnicos do INSS, deverá, no processo de habilitação ao benefício, *ser apreciado pela Perícia Médica do INSS, para enquadramento da deficiência*, conforme previsto na LOAS/Lei nº 8.742/93, art. 20, § 2º e no Decreto nº 1.744/95, art. 2º, inciso II".

A LOAS não faz nenhuma menção a este tipo de procedimento, constituindo-se o dispositivo legal acima num instrumento antiético, desrespeitando o parecer técnico dos profissionais envolvidos na elaboração do laudo e outorgando exclusivamente ao profissional da área médica o parecer conclusivo e enquadramento da deficiência.

A postura ética já estava assegurada anteriormente na Resolução nº 324 (de 15/12/95) revogada pela atual Resolução nº 435/97, conforme segue: “5.1.2.4 – o laudo de avaliação emitido pelos profissionais elencados nos subitens 5.1.2.1 e 5.1.2.2 constitui a prova plena da deficiência, não podendo ser objeto de contestação por parte do órgão de execução”. Salientamos que o grupo composto por pessoas portadoras de deficiências é muito heterogêneo, seja pelas áreas de manifestação da deficiência, seja pela complexidade de seus quadros, que variam de leves a profundos. A compreensão adequada da “performance” da pessoa portadora de deficiência, exige formação profissional de diversas áreas, caracterizando-se fundamentalmente por uma visão multidisciplinar. Assim, o procedimento oficializado na Resolução nº 435/97, representa um retrocesso na atual concepção sobre a pessoa portadora de deficiência, na medida em que coloca o enfoque clínico acima do enfoque sócio-educacional.

7 - RECURSO DO BPC: REPASSE DO MPAS DIRETAMENTE AO INSS

A Medida Provisória nº 1.473-34, de 08/08/1997, apresenta uma séria arbitrariedade ao disposto no art. 29 da LOAS, retirando a possibilidade de controle social sobre a execução do BPC, na medida em que o recurso destinado ao mesmo não será repassado ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, cuja orientação e controle cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social. A Medida Provisória nº 1.473-34

cria um parágrafo único para o art. 29 da LOAS, conforme segue:

“Parágrafo único: Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20 poderão ser repassados pelo MPAS, diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção.”

A criação deste dispositivo contraria o novo modelo trazido pela Constituição Federal de 1988, no trato das políticas sociais públicas, sintetizado no art. 204, Inciso II: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A seguir, quadro comparativo das principais alterações legais:

Quadro 1 Demonstrativo das Alterações Legais Ocorridas no BPC, a Partir do Decreto Nº 1.744, de 08/12/95.

Nº 1
<p>Preceito Legal Alterado</p> <p><i>Exigência do beneficiário idoso comprovar a inexistência de atividade remunerada.</i></p>
<p>LOAS</p> <p>Art. 20 – O benefício de prestação continuada é a garantia de I (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais, <i>e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.</i></p>
<p>Decreto nº 1.744 (08/12/95)</p> <p>Art. 5º – Para fazer jus ao salário mínimo mensal, o beneficiário idoso deverá comprovar que:</p> <p>I - Possui setenta anos de idade ou mais;</p> <p><i>II - Não exerce atividade remunerada;</i></p> <p>III - A renda familiar mensal “per capita” é inferior à prevista no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993.</p>

<p>Resolução/INSS nº 324 (15/12/95)</p> <p>5.1.3 - <i>Inexistência de atividade remunerada</i>, composição do grupo e renda familiar.</p>
<p>Resolução/INSS nº 435 (18/03/97)</p> <p>5.1.3 – <i>Inexistência de atividade remunerada</i>, composição do grupo e renda familiar.</p>
<p>Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97)</p> <p>3. Das condições para a concessão</p> <p>I - . . .</p> <p>II - . . .</p> <p>III – <i>Não exercer atividade remunerada</i>;</p> <p>IV - . . .</p> <p>V - . . .</p>
<p>Nº 2</p>
<p>Preceito Legal Alterado</p> <p><i>O valor do BPC concedido passa a compor a renda familiar, para a concessão de um segundo benefício.</i></p>
<p>LOAS</p> <p>Não faz menção a respeito.</p>
<p>Decreto nº 1.744 (08/12/95)</p> <p>Art. 19 – O Benefício de Prestação Continuada será devido a mais de um membro da mesma família enquanto for atendido o disposto no inciso III do art. 2º deste regulamento, <i>passando o valor do benefício a compor a renda familiar, para concessão de um segundo benefício.</i></p>
<p>Resolução/INSS nº 324 (15/12/95)</p> <p>Não faz menção a respeito.</p>
<p>Resolução/INSS nº 435 (18/03/97)</p> <p>Não faz menção a respeito.</p>
<p>Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97)</p> <p>6.2.1 – <i>Neste caso, o valor do benefício recebido pelos membros compõe a renda do grupo familiar.</i></p>
<p>Nº 3</p>
<p>Preceito Legal Alterado</p> <p><i>Conceito de pessoa portadora de deficiência.</i></p>

<p>LOAS</p> <p>Art. 20 § 2º – Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela <i>incapacitada para a vida independente e para o trabalho.</i></p>
<p>Decreto nº 1.744 (08/12/95)</p> <p>Art. 2º – Para fins deste regulamento considera-se:</p> <p>II – Pessoa Portadora de Deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.</p>
<p>Resolução/INSS nº 324 (15/12/95)</p> <p>3. II – Pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.</p>
<p>Resolução/INSS nº 435 (18/03/97)</p> <p>3.2 – Pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.</p>
<p>Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97)</p> <p>1.2 – Considera-se pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.</p>
<p>Nº 4</p>
<p>Preceito Legal Alterado</p> <p><i>Desconsideração do caráter multiprofissional na elaboração do Laudo de Avaliação</i></p>
<p>LOAS</p> <p>Art. 20 § 6º – A deficiência será comprovada através de avaliação e de laudo expedido por serviço que conte com <i>equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS ou do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, credenciado para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.</i></p> <p>Art. 20 § 7º – <i>Na hipótese de não existirem serviços credenciados no município de residência do beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.</i></p>
<p>Decreto nº 1.744 (08/12/95)</p> <p>Art. 14 § 1º – Na inexistência de equipe multiprofissional do município o beneficiário poderá apresentar, no mínimo, <i>dois pareceres técnicos</i>, sendo</p>

Resolução/INSS nº 324 (15/12/95)
5.1.3 - <i>Inexistência de atividade remunerada</i> , composição do grupo e renda familiar.
Resolução/INSS nº 435 (18/03/97)
5.1.3 - <i>Inexistência de atividade remunerada</i> , composição do grupo e renda familiar.
Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97)
3. Das condições para a concessão I - ... II - ... III - <i>Não exercer atividade remunerada</i> ; IV - ... V - ...
Nº 2
Preceito Legal Alterado
<i>O valor do BPC concedido passa a compor a renda familiar, para a concessão de um segundo benefício.</i>
LOAS
Não faz menção a respeito.
Decreto nº 1.744 (08/12/95)
Art. 19 - O Benefício de Prestação Continuada será devido a mais de um membro da mesma família enquanto for atendido o disposto no inciso III do art. 2º deste regulamento, <i>passando o valor do benefício a compor a renda familiar, para concessão de um segundo benefício.</i>
Resolução/INSS nº 324 (15/12/95)
Não faz menção a respeito.
Resolução/INSS nº 435 (18/03/97)
Não faz menção a respeito.
Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97)
6.2.1 - <i>Neste caso, o valor do benefício recebido pelos membros compõe a renda do grupo familiar.</i>
Nº 3
Preceito Legal Alterado
<i>Conceito de pessoa portadora de deficiência.</i>

LOAS
Art. 20 § 2º - Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela <i>incapacitada para a vida independente e para o trabalho.</i>
Decreto nº 1.744 (08/12/95)
Art. 2º - Para fins deste regulamento considera-se: II - Pessoa Portadora de Deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.
Resolução/INSS nº 324 (15/12/95)
3. II - Pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.
Resolução/INSS nº 435 (18/03/97)
3.2 - Pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.
Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97)
1.2 - Considera-se pessoa portadora de deficiência: aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, <i>que impeçam o desempenho das atividades da vida diárias</i> e do trabalho.
Nº 4
Preceito Legal Alterado
<i>Desconsideração do caráter multiprofissional na elaboração do Laudo de Avaliação</i>
LOAS
Art. 20 § 6º - A deficiência será comprovada através de avaliação e de laudo expedido por serviço que conte com <i>equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde - SUS ou do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, credenciado para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.</i> Art. 20 § 7º - <i>Na hipótese de não existirem serviços credenciados no município de residência do beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.</i>
Decreto nº 1.744 (08/12/95)
Art. 14 § 1º - Na inexistência de equipe multiprofissional do município o beneficiário poderá apresentar, no mínimo, <i>dois pareceres técnicos</i> , sendo

um emitido por profissional da área médica e outro por profissional das áreas terapêutica ou educacional, ou ainda laudo de avaliação emitido por uma entidade de reconhecida competência técnica.
Resolução/INSS nº 324 (15/12/95) 5.1.2.2 – Na inexistência de equipe multiprofissional no município, o beneficiário poderá apresentar, no mínimo, <i>dois laudos técnicos</i> , sendo um emitido por profissional da área médica e outro por profissional das áreas terapêutica ou educacional, ou ainda por entidade de reconhecida competência técnica.
Resolução/INSS nº 435 (18/03/97) 5.1.2.2 – Na inexistência de equipe multiprofissional no município, o requerente poderá apresentar, no mínimo, <i>dois laudos técnicos</i> , sendo um emitido por profissional da área médica e outro por profissional das áreas terapêutica ou educacional, ou ainda por entidade de reconhecida competência técnica.
Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97) 4.2.2 – Na inexistência de equipe multiprofissional no município, o requerente poderá apresentar, no mínimo, <i>2 (dois) pareceres técnicos</i> , sendo um emitido por profissional da área médica e outro por profissional das áreas terapêutica ou educacional, ou ainda por entidade de reconhecida competência técnica.
Nº 5
Preceito Legal Alterado <i>Retirada de competência do Conselho Municipal de Assistência Social.</i>
LOAS Art. 20 § 6º – A deficiência será comprovada através de avaliação e de laudo expedido por serviço que conte com equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS ou do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, <i>credenciado para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.</i>
Decreto nº 1.744 (08/12/95) Não faz menção a respeito.
Resolução/INSS nº 324 (15/12/95) Não faz menção a respeito.
Resolução/INSS nº 435 (18/03/97) Não faz menção a respeito.
Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97) Não faz menção a respeito.

Nº 6
Preceito Legal Alterado <i>Enquadramento do Laudo de Avaliação pela Perícia Médica do INSS.</i>
LOAS Não faz menção a respeito.
Decreto nº 1.744 (08/12/95) Não faz menção a respeito.
Resolução/INSS nº 324 (15/12/95) 5.1.2.4 – O laudo de avaliação emitido pelos profissionais elencados nos subitens 5.1.2.1 e 5.1.2.2 <i>constitui a prova plena da deficiência, não podendo ser objeto de contestação por parte do órgão de execução.</i>
Resolução/INSS nº 435 (18/03/97) 5.1.4 – O laudo de avaliação emitido pelos profissionais elencados nos subitens 5.1.2.1 e 5.1.2.2, exceto os emitidos por técnicos do INSS, <i>deverá, no processo de habilitação ao benefício, ser apreciado pela Perícia Médica do INSS, para enquadramento da deficiência</i> , conforme previsto na Lei nº 8.742/93, art. 20, § 2º e no Decreto nº 1.744/95, art. 2º, Inciso II.
Ordem de Serviço/INSS nº 562 (04/04/97) 4.2.4 - O laudo de avaliação emitido pelos profissionais elencados nos subitens 4.2.1 e 4.2.2, exceto os emitidos por técnicos do INSS, <i>deverá, no processo de habilitação ao benefício, ser apreciado pela Perícia Médica do INSS, para enquadramento da deficiência</i> , conforme previsto na Lei nº 8.742/93, art. 20, § 2º e no Decreto nº 1.744/95, art. 2º, II, sendo dispensada a presença do requerente. Em caso de dúvida ou pareceres divergentes o Perito poderá convocá-lo.

DESTAQUE PARA O ITEM ABAIXO:

Nº 7
Preceito Legal Alterado Repasse dos recursos do BPC para o Fundo Nacional de Assistência Social.
Constituição Federal de 05/10/1988 Art. 204 – I. II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
LOAS Art. 29 – Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência

social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, à medida que se forem realizando as receitas.

Medida Provisória nº 1.473-34, de 08/08/97

Art. 29

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20 poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS órgão responsável pela sua execução e manutenção.

Não bastasse as restrições ao BPC já relacionadas, o governo federal, editou a Medida Provisória nº 1473-34, de 08/08/97 que contém alterações outras, relativas aos critérios de concessão e operacionalização do benefício em pauta, a serem introduzidas através do dispositivo da Medida Provisória, atribuindo a necessidade de tais medidas à existência de “fraudes” em processos. Tais mudanças são relativas:

- ao conceito de família – passa a adotar o conceito expresso no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24-07-91, condicionando a coabitação.

- Condiciona o requerimento do benefício ao cumprimento de todas as exigências para concessão, diferentemente do disposto no Decreto nº 1.744, de 08/12/95, que permitia a entrada do pedido com complementação posterior da documentação.

- Estabelece a revisão do BPC para início de setembro de 1997, quando estava prevista no art. 21 da LOAS para ser feita a cada 2 (dois) anos, isto é, a primeira revisão deveria ocorrer em 1998.

- Repassará os recursos da União para financiamento do BPC diretamente ao INSS, desvinculando-os do FNAS, desrespeitando os preceitos da LOAS e dificultando o controle social sobre tais recursos (já referido no item 7).

As alterações elencadas restringem significativamente o acesso ao benefício, o qual já era restritivo em face dos crité-

rios que já compunham a lei. E, neste sentido, relacionamos o que, referente ao BPC da Lei nº 8.742, de 07/12/93 – LOAS, entendemos restritivo:

- o critério de idade para concessão ao idoso - é sabido nos meios acadêmicos que a população brasileira tem longevidade média de 65 anos. Ora, se considerarmos este dado, vemos que a acessibilidade do idoso ao BPC é bastante reduzida;

- o critério da renda e formas da comprovação – a renda familiar “per capita” de ¼ de salário mínimo como condição à concessão do BPC ao idoso e à pessoa portadora de deficiência reflete situação de miserabilidade do cidadão brasileiro.

Por outro lado, em pesquisa realizada pelo INSS em 1996 evidenciou-se uma demanda reprimida volumosa pelo critério da renda. E, conforme dados dessa mesma pesquisa, temos o segmento das pessoas portadoras de deficiência como maior contingente.

Essa população está ao desamparo e sem condições de acessar ao mercado de trabalho face à própria condição e idade, exigindo atenção especial das políticas sociais.

A comprovação da renda, por outro lado, não deve ferir aos preceitos da LOAS, expresso no art. 4º, parágrafo 3º. Este art. é completamente desrespeitado na Resolução nº 435, de 18/03/97 e Ordem de Serviço nº 562.

Diante da análise feita, entendemos necessárias medidas de ordem administrativa, técnica, política e legal, no sentido de garantir os direitos já adquiridos pelos idosos e pessoas portadoras de deficiência cujas famílias não conseguem mantê-los.

São eles:

DE ORDEM LEGAL:

- rejeição e/ou não-reedição do Ministério Público - MP nº 1473-34, de 08/08/97;

- revogação da Resolução do INSS nº 435, de 18 de março de 1997;
- revogação da Ordem de Serviço nº 562, de 04 de abril de 1997;
- reedição da Resolução do INSS nº 324, de 15/12/95 re- vendo e eliminando as incompatibilidades existentes com a LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/93);
- revisão do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, eliminando as incompatibilidades existentes com a LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/93);
- regulamentação da Lei nº 8.742, de 07/12/93 em sua totalidade para que as entidades envolvidas assumam suas atribuições;
- edição de Resolução do MS/SUS, dispondo sobre emissão de laudos de avaliação, segundo disposto na LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/93).

DE ORDEM POLÍTICO-ADMINISTRATIVA:

- articulação com os órgãos envolvidos na operacionalização do BPC, para adoção de medidas e ações que garantam o cumprimento da LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/1993), conforme disposto em seu texto;
- orientação, por parte do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, quanto à formação de equipe interinstitucional em cada município, objetivando operacionalização do BPC segundo preconiza a LOAS (Lei nº 8.742, de 07/12/93).

DE ORDEM TÉCNICA:

- ampliar a divulgação na mídia dos critérios de concessão do benefício, conforme disposto na LOAS;
- revisão, pelo INSS, de modelos de laudos de avaliação,

considerando orientação e sugestões de órgãos de defesa dos segmentos usuários da Assistência Social, em especial aqueles que constituem público alvo do BPC;

- orientação dos CEAS aos CMAS para que estes conduzam nos seus municípios ação articuladora, junto às instituições e profissionais envolvidos na execução do BPC, segundo proposto na LOAS.

ENCAMINHAMENTOS:

Para garantir que as ponderações e sugestões feitas tenham eco e sejam consideradas, propomos os seguintes encaminhamentos:

- enviar documento básico do CEAS/SC sobre o BPC à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e INCCOR solicitando análise jurídica;
- convocar o Ministério Público e INCCOR, solicitando apoio à causa e medida legal em defesa da lei;
- enviar documento básico aos CMAS/SC para ciência, solicitando apoio dos mesmos em defesa dos direitos sociais e da LOAS;
- enviar documento básico ao CNAS solicitando apoio ao mesmo e posicionamento junto ao MPAS defendendo a LOAS;
- enviar documento básico aos CEAS's solicitando apoio ao documento em defesa da LOAS;
- enviar documento básico ao Ministério da Previdência e Assistência Social da Secretaria de Assistência Social - MPAS/SAS expondo posição do CEAS/SC e apresentando sugestões a respeito;
- enviar documento básico aos segmentos de usuários da Assistência Social, especialmente aqueles afetos ao BPC, solicitando apoio e mobilização em defesa da LOAS e dos direitos sociais;

- enviar à comissão de Divulgação do CEAS/SC o documento básico, propondo veiculação da matéria nos meios de comunicação, em defesa da LOAS;

- enviar o documento básico à Frente Parlamentar Suprapartidária da Assembléia Legislativa de SC, solicitando apoio ao mesmo, em defesa da LOAS e dos direitos sociais;

- enviar o documento básico à Frente Parlamentar de Defesa das Políticas Públicas, solicitando apoio, em defesa da LOAS e dos direitos sociais;

- enviar o documento básico ao Conselho Regional de Serviço Social 12ª Região Santa Catarina - CRESS/SC, solicitando divulgação do mesmo, em defesa da LOAS e dos direitos sociais;

- enviar o documento básico ao Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, solicitando apoio, em defesa da LOAS e dos direitos sociais, propondo mobilização do conjunto CFESS/CRESS nesse sentido.

Em dezembro de 1997, o Presidente da República propõe Medida Provisória de nº 1.599, reeditada em 11 de dezembro em sua 39ª versão, reduzindo a idade de concessão do BPC para sessenta e sete anos, conforme previsto na LOAS. Mantém, por outro lado, todos os demais aspectos excludentes contidos na Medida Provisória nº 1.473 – 34, de 08 de agosto de 1997.

Em 30 de novembro de 1998, o Congresso Nacional, através de seu Presidente, o Senador Antonio Carlos Magalhães, aprova a Lei nº 9.720, cujo texto repete a Medida Provisória nº 1.599 – 34, nos aspectos referentes ao BPC.

ÓRGÃOS QUE REFERENDAM O DOCUMENTO:

- Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina

Presidente: BERNADETE MOREIRA DA SILVA

- Conselho Estadual do Idoso de Santa Catarina

Presidente: EDI MOTA OLIVEIRA

- Conselho Regional de Serviço Social - 12ª Região

Presidente: EDI MOTA OLIVEIRA

- Fundação Catarinense de Educação Especial

Superintendente Geral: ALICE KUERTEN

- Federação Estadual das APAES

Presidente: LUIZ ALBERTO DA SILVA

- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família

Secretário: ÊNIO EMÍLIO SCHNEIDER

- Secretaria de Estado da Saúde

Secretário: DR. CARLOS C. DORNELLES SCHOELER

- Associação Catarinense para Integração do Cego

Presidente: ADILSON VENTURA

- Associação Nacional de Gerontologia – Ang – Delegacia de Santa Catarina

Delegada: MARÍLIA CELINA FELICIA FRAGOSO

- Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – Sbgg – Seção de Santa Catarina

Presidente: SÉRGIO EDUARDO PARUCKER

- BRASIL. Decreto-lei nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada. [s.n.t].
- BRASIL. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, v. 136, nº 230, 1998. Seção 1.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Coletânea de Leis, Florianópolis: CRESS/SC, 1997. p. 3.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.473-34, 8 ago. 1997. Dá nova redação a dispositivo da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, nº 152, p. 17150, 1997. Seção 1.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.599, de 11 de dezembro de 1997. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, nº 241, p. 29520, 1997. Seção 1.
- BRASIL. Ordem de Serviço nº 562, de 4 de abril de 1997. Define os procedimentos para a concessão do Benefício Assistencial de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993. *Diário Oficial*, Brasília, nº 69, 1997. Seção 1.
- BRASIL. Constituição. Passo Fundo: UPF, 1988. 292p.
- BRASIL. Resolução nº 435, 18 mar. 1997. Estabelece normas e procedimentos para a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, nº 64, p. 6578, 1997. Seção 1.
- BRASIL. Resolução nº 324, de 15 de dezembro de 1995. Estabelece normas e procedimentos para a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada aos portadores de deficiência e dá outras providências. [s.n.t].
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. Florianópolis: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família, 1995. 28p.
- Orçamento, financiamento e controle social. *Cadernos ABONG*. São Paulo: ABONG, nº 21, out. 1997, 36p.

Comentários à Lei Orgânica da Assistência Social

HÉLIO ABREU FILHO*
 GEORGE RICHARD DAUX**
 SIMONE VIEGAS***

Um breve relato sobre as atuações do cotidiano do Conselho Estadual de Assistência Social de Santa Catarina foi preparado pela presidência ao final do primeiro ano de gestão do Conselho (1996/1997), com o objetivo de resgatar as principais ocorrências que marcaram a trajetória do CEAS.

Naquele documento foi colocado o testemunho dos esforços que fizeram Governo e sociedade civil, na organização do Conselho Estadual e na formação e capacitação dos Conselheiros. Os obstáculos foram vários, mas podem ser aglutinados em dois fatores:

- a) falta de clareza dos papéis dos diferentes atores sociais; e
- b) falta de experiência e entendimento do que seja participação popular nas deliberações das políticas públicas.

Dificuldades semelhantes também foram enfrentadas pelos Conselhos Municipais, conforme identificou-se em três reuniões realizadas em sede de Associações de Municípios (1996) as quais envolveram 45 municípios, quais sejam:

- a) acessibilidade aos recursos do Fundo Estadual/Federal e a operacionalização do Plano Municipal;

* Advogado. Sanitarista. Presidente da Comissão da Assistência Social da OAB-SC.

** Advogado. Prof. de Direito Administrativo da UFSC. Membro da Comissão da Assistência Social da OAB/SC.

*** Advogada. Representante da OAB/SC no Conselho Estadual de Assistência Social.

b) clareza do papel do Conselho, dos Conselheiros e do Comando Municipal da Assistência;

c) envolvimento do Prefeito Municipal e das entidades representativas da área.

Dentre os fatores que levaram a esta situação encontram-se:

1) a indisponibilidade de informações;

2) a ausência de treinamento dos Conselhos recém-criados;

3) a falta de envolvimento de todos os Conselheiros do Município nos treinamentos realizados;

4) a ausência de membros que tenham efetivamente participado em outros Conselhos mais antigos, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao avaliarem estas dificuldades, alguns Municípios sugeriram como estratégia de superação a realização de treinamento específico para municípios-pólo, envolvendo todos os Conselheiros e os membros do Fórum Municipal, visando à formação de um núcleo irradiador do conhecimento, que centralizasse as reflexões sobre a LOAS.

Com base neste diagnóstico, a representação da Associação Kardequiana de Obras Sociais buscou provocar no CEAS/SC a constituição de um grupo de estudos sobre a Lei Orgânica. Nesse sentido, foi apresentado aos Conselheiros do CEAS a necessidade de regulamentação de alguns dos artigos da LOAS, dentre os quais destacam-se: art. 1º; 6º; 7º; 8º; 9º; 12, incisos II e III; 13, incisos I, II, IV, V; 22 e § 1º e 2º. Alguns deveriam ser de iniciativa do CEAS/SC, outros do CNAS, o que foi objeto de expediente remetido a estas instituições ainda no ano de 1996. Mais adiante com a colaboração dos advogados Simone Viegas e George Richard Daux, efetuou-se uma análise de cada dispositivo legal ou conjunto de artigos pretendendo demonstrar esta imperiosa necessida-

de. É o que se verá a seguir:

“LEI Nº 8.742, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1993

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei: LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

CAPÍTULO I

Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º – A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º – A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

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

Art. 3º – 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.”

A assistência social compõe com o setor Saúde e Previdência Social o tripé da Seguridade Social. Embora ambas, assistência social e previdência, atuem na proteção aos segmentos desamparados e são financiadas pelas contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal - CF, a previdência só atende aos que contribuem para o sistema (art. 201, § 1º, Constituição Federal, 1988) e a assistência àqueles que dela necessitem, independentemente de contribuição (art. 203, Constituição Federal, 1988).

A Lei nº 8.742, de 1993, introduziu mudanças profundas no campo das políticas públicas ao incluir a assistência social como um dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, tais como o direito à vida e à saúde, à educação, à liberdade, ao respeito e dignidade, à cultura, à profissionalização, entre tantos outros garantidos no art. 5º da Constituição Federal.

A assistência social passa a ser um direito exigível do Poder Público porque é direito do cidadão e é um dever do Estado garantir os **mínimos sociais** a todas as pessoas que não têm providas as suas necessidades básicas. O entendimento do que seja **mínimos sociais** no campo dos direitos sociais ainda não está claramente definido, mas por certo seus

componentes podem ser identificados como aqueles que visam a garantir dignidade a toda pessoa humana, a qual deve ser percebida na sua integralidade, abrangendo os aspectos físico, moral, mental, espiritual e social.

O provimento dos **mínimos sociais**, pelo que se infere, busca alçar a pessoa em estado de carência (material e espiritual) à condição de cidadão, num processo de inclusão social. É isto que informam os objetivos da assistência social os quais visam à *proteção* à família e à infância; o *amparo* às crianças carentes; a *promoção* da integração no mercado de trabalho; a *habilitação e reabilitação* das pessoas portadoras de deficiência e a *promoção* de sua integração na vida comunitária; e a *garantia* de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A diferença entre *proteção* e *amparo*, entendemos, está no fato de que a *proteção*, em matéria de assistência social, por exemplo, abrange todos os segmentos que estão com seu direito violado ou ameaçado e que por isso, não tem provida as condições mínimas de sobrevivência. Já o *amparo* tem um caráter específico, destina-se àqueles em situação de carência material.

O compromisso da LOAS para com o provimento das *necessidades básicas* daqueles que compõem sua clientela (usuários), é no sentido de que a política de assistência social não possui responsabilidade exclusiva para com o usuário, tanto que estabelece a parceria com as demais políticas setoriais, como a saúde, educação, alimentação, trabalho, entre outras. Assim, o campo da assistência social não deve buscar uma especificidade que a diferencie das demais políticas públicas e lhe garanta um espaço exclusivo de atuação, mas deve buscar o exercício de ações de atendimentos assistenciais permeando todas as políticas setoriais.

É esta integração, a longo prazo, que possibilitará a redução do campo da assistência social em razão da inclusão da assistência no campo das demais políticas públicas. O caminho proposto pela LOAS é o da “prevenção social” e não o da consolidação de uma política setorializada de assistência social. Ou melhor, é uma caminhada no sentido da inclusão social e não para a delimitação de um campo de exclusão social.

A exigência da parceria dos demais setores pretende garantir aos excluídos a condição de cidadãos, já que são estes setores e não o da assistência que lhes expõem aos efeitos da marginalização social pela inexistência ou insuficiência das políticas sociais básicas. É por isso que a assistência social *visa*:

- 1) ao enfrentamento da pobreza;
- 2) à garantia dos mínimos sociais;
- 3) ao provimento de condições de atender às contingências; e
- 4) à universalização dos direitos sociais; o que deve ocorrer através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e de entidades e organizações de assistência social.

“CAPÍTULO II

Dos Princípios e das Diretrizes

SEÇÃO I

Dos Princípios

Art. 4º – A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autono-

mia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.”

A assistência social pretende servir de referência ao setor econômico na definição das políticas econômico-sociais, condicionando-as ao atendimento e à garantia das necessidades básicas para toda população. É esta também a pretensão da universalização dos direitos sociais, acessar a todas as pessoas níveis desejados de satisfação de suas necessidades de saúde, educação, trabalho, (...).

Os programas de atendimento mantidos pela assistência social devem objetivar a inclusão do excluído no campo da atenção das demais políticas setoriais (públicas), daí por que, a assistência social deve priorizar as ações programáticas de assistência na área da saúde, da educação, do trabalho, prevenindo e agindo sobre o processo de exclusão social.

A ação da assistência social, enquanto política, se dará de forma integrada às demais visando a possibilitar às pessoas:

- 1) trabalho;
- 2) renda;
- 3) salário;
- 4) condições de vida; entre outros.

A estes princípios da supremacia do social sobre o econômico e da universalização dos direitos sociais, se agregam outros como o do respeito à dignidade do cidadão, o direito a

benefícios e serviços de qualidade, o direito à convivência comunitária e familiar, a proibição da instituição de comprovações vexatórias de necessidades básicas a serem satisfeitas. Ao direito à dignidade se associam o direito à liberdade e ao respeito, todos garantidos pela Constituição Federal. O direito à convivência familiar passa a ser um direito da infanto-adolescência e do idoso, que se vêem ao abandono porque falhou a família, a sociedade e o Estado. Aliás, muitas vezes a família se vê impossibilitada de dar continuidade ao atendimento à criança ou ao idoso devido às omissões do Poder Público.

De outra parte, busca a LOAS garantir igualdade de tratamento no acesso ao direito à assistência social, garantindo equivalência às populações urbanas e rurais, estas últimas até então dificilmente alcançáveis pelas demais políticas públicas. Excepcionalmente, contudo, por vontade constitucional, os interesses da criança se sobrepõem a qualquer outro, pelo que se percebe da legislação estatutária e pelo respeito à condição peculiar da criança como pessoa em desenvolvimento.

Finalmente, o princípio da transparência na administração da coisa pública também se tornou um dos princípios basilares da LOAS, que passa a exigir a *divulgação* dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais direcionados aos excluídos, bem como a *divulgação* dos recursos oferecidos pelo Poder Público e os critérios estabelecidos para concessão destes benefícios e serviços. Estes critérios devem ser definidos pelos Conselhos de Assistência Social.

“SEÇÃO II Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como

base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

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

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.”

As diretrizes da LOAS estão enumeradas no art. 5º, quais sejam, a descentralização político-administrativa; o comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população; e a responsabilidade da União, do Estado e do Município na condução da política de assistência social em sua esfera de governo. Na realidade estas diretrizes podem ser sintetizadas em:

- municipalização;
- descentralização; e
- participação social.

A política de atendimento está calcada na atuação do Município, que passou a assumir, a partir da Constituição Federal, a condição de pessoa autônoma, com *status* de ente federativo e sujeito de direitos em estado de maioria pública. O município não só legisla sobre assuntos de interesse local como também, na área das políticas públicas, assume todas as decisões protetivas ou preventivas de defesa dos direitos sociais.

A LOAS, portanto, propõe a municipalização ao permitir que determinadas decisões políticas e a execução de determinados serviços possam ser tomadas dentro do município,

sem excluir a cooperação do Estado, da União e de entidades não-governamentais. A descentralização, concomitantemente, está prevista e tem por função transferir poderes, atribuições e competências da União que as detêm, para os Estados e Municípios, que por força deste ato outorgante, passarão a exercer essas competências. Percebe-se assim, a intenção da LOAS em oportunizar ao município o direcionamento da ação de atendimento aos reais reclamos sociais, que até então eram identificados pelo poder central e em gabinetes palacianos.

A municipalização confere maior autonomia ao poder local, evitando paralelismo e duplicidade de ações com órgãos estaduais e federais, bem como possibilita a racionalização e rentabilidade dos recursos do setor, permitindo tratamento diferenciado a problemas específicos de diversas comunidades. A municipalização permite a proposição e revisão de critérios de aplicação e controle dos recursos públicos, em comum acordo com a sociedade civil organizada; não se tratando de mera apropriação de recursos federais/estaduais por parte da Prefeitura, para ser utilizado conforme determinação de uma esfera de poder superior.

A participação social na lei orgânica está prevista como um processo de ações e decisões que criam e modificam estruturas básicas da sociedade, envolvendo o povo nesta construção social e reordenamento das instituições que o protegem e que lhe facilitam o acesso aos direitos sociais e econômicos.

Esta participação social da população é oriunda da Constituição Federal de 1988, onde os Estados-Membros e Municípios assumiram um novo papel no contexto federativo, exigindo-se deles a democratização nas decisões públicas voltadas principalmente ao social. A co-responsabilidade entre sociedade civil e Estado na implementação dos direitos sociais se viabiliza através de Conselhos.

O art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, ex-

pressa que “*todo poder emana do povo e em seu nome será exercido através de representantes eleitos, ou diretamente nos termos desta Constituição*”. O art. 204, inciso II da referida Carta Magna, complementando, expõe que esse poder a ser assumido diretamente pelo povo o será através de entidades representativas e se dará na formulação de políticas e no controle das ações de atendimento a segmentos sociais (à criança, ao idoso, à pessoa portadora de deficiência, etc.) ou aos setores (saúde, assistência social, educação, etc.).

Percebe-se que a Constituição previu para a democracia participativa duas formas de participação, uma por via representativa e uma por via direta. A participação por via representativa se dá mediante representantes eleitos: a) associações (art. 5º, inciso XXI, Constituição Federal, 1988); b) sindicatos (art. 8º, inciso III, Constituição Federal, 1988); escolha de organizações de assistência social, representativas da população (art. 1º c/c art. 204, inciso II, Constituição Federal, 1988) entre outros. A participação por via direta do cidadão se dá pelo exercício direto do poder, elegendo seus representantes políticos (art. 1º, parágrafo único, primeira parte, Constituição Federal, 1988); da participação popular no referendo e plebiscito (art. 10, Constituição Federal, 1988); participação da comunidade na gestão da seguridade social (art. 194, inciso VII, Constituição Federal, 1988); participação da comunidade através dos Conselhos Tutelares conforme Lei Federal nº 8.069, de 1990.

Por inferência, as deliberações geradas em processos de participação por via representativa ou via direta, têm idêntica valoração porque são asseguradas constitucionalmente, contudo, diferem quanto à substância do ato que exaram. Os Conselhos são centros autônomos de produção normativa (normas de natureza administrativa), no entanto o Estado (Poder Executivo e Legislativo) é um centro de produção de

normas de natureza jurídica.

É portanto no Conselho de Assistência Social que se formula a política de assistência social e se exerce o controle social. Há uma determinação de participação ativa do Conselho neste mister. O Conselho não poderá ser chamado apenas para aprovar ou não a política de assistência social que fora formulada na sua ausência, posto que o ato de “formular” implica em estudo, discussão, estabelecimento de diretrizes, de critérios, linhas de ação, etc. O Conselho é também órgão de gestão, não apenas consultivo, normativo ou deliberativo no sentido menor de definir-se pelo “sim” ou pelo “não”.

Aliás é este o entendimento da Constituição Estadual de Santa Catarina que, em seu art. 14, identifica como instrumentos de *gestão democrática* das ações da administração pública, nos **campos administrativo, social e econômico**, nos termos da lei: *o funcionamento de conselhos estaduais, com representação paritária de membros do Poder Público e da sociedade civil organizada.*

“CAPÍTULO III

Da Organização e da Gestão

Art. 6º – As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Parágrafo único – A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.

Art. 7º – As ações de assistência social, no âmbito das

entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.

Art. 8º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.”

A organização das ações da área da assistência social se dará num sistema descentralizado e participativo, incluindo Organizações Governamentais - OG's e as Organizações da Sociedade Civil (ONG's) abrangidas pela LOAS. Este sistema descentralizado e participativo gerenciará meios, esforços e recursos para desenvolvimento das ações. Paralelamente à sistematização produzida pelas entidades governamentais (OG's) e não-governamentais (ONG's) no desenvolvimento das ações na área da assistência social, se incorpora ao sistema a instância deliberativa denominada Conselho de Assistência Social. A nível nacional a instância coordenadora da política é o Ministério da Previdência e Assistência Social e nos demais níveis, estadual e municipal, os órgãos que possuem atribuição análoga.

As entidades abrangidas pela LOAS são aquelas que, sem fins lucrativos, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, ou seja, as do art. 2º, incisos I a VI. Contudo, o art. 3º acrescenta outras entidades, como aquelas que atuam na defesa e garantia dos direitos à assistência social. Isto poderá permitir, para breve, o reconhecimento destas entidades como sendo de assistência social, abrindo o caminho para a obtenção da imunidade fiscal (art. 150, inciso VI, letra “c”, Constituição Federal, 1988) e da isenção de contribuição para a seguridade social (art. 195, § 7º da Constituição Federal, 1988). Assim também, presu-

me-se, para os Fundos de Pensão, geridos por entidades que também têm por finalidade a defesa de alguns dos segmentos da LOAS.

Estas entidades que já atuam na sociedade, cuja ação de atendimento será sistematizada pela instância coordenadora da política, serão cadastradas e autorizadas a funcionar, possivelmente com um documento que poderá se denominar de Alvará de Funcionamento. As entidades que forem sendo criadas deverão previamente inscrever-se no Conselho Municipal para obter este Alvará. A expedição deste documento será precedida de uma vistoria da entidade, seja ela pública ou privada - já que se regulamentará o serviço para ambas -, na qual se observará o cumprimento de normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, consoante art. 18, inciso II, da LOAS.

A fixação da política de Assistência Social, embora atribuída à União, aos Estados e aos Municípios, deve observar os princípios e diretrizes da LOAS, bem assim o preceituado como área de competência das instâncias deliberativas e coordenadora. Isto é, a formulação da política dar-se-á com a participação da população por meio de organizações representativas no foro denominado de Conselho e não fora dele. Esta é a inteligência dos art. 5º, inciso II, c/c art. 12 e 18, todos da LOAS, c/c art. 1º, parágrafo único e art. 204, inciso II, ambos da Constituição Federal. Não bastasse esta conclusão obtida com a análise dos artigos da LOAS, poderíamos confirmar este entendimento interpretando outras leis ordinárias como a da Saúde, dos Direitos da Criança, do Idoso, já que pautadas em mesmos ditames constitucionais.

A fixação da política de assistência social pelo Estado e Municípios, autorizada pelo art. 8º da LOAS, deve levar em conta que compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, mas é competência concorrente dos Esta-

dos - Membros legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência e proteção à infância e juventude. No âmbito da competência concorrente a União se limitará a estabelecer normas gerais(art. 22 e 24, Constituição Federal, 1988). A competência dos Municípios é estabelecida pela Constituição Federal como sendo a de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30), concomitantemente com a de legislar sobre assunto de interesse local. Se o poder leiferante conta com esta determinação, mais autônomo e abrangente será o poder local para enunciar a política de assistência de seu interesse, à luz da realidade local, através de atos normativos do Conselho de Assistência Social.

“Art. 9º – 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.

§ 1º – A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal.

§ 2º – Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.

§ 3º – A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao CNAS.

§ 4º – As entidades e organizações de assistência

social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.”

Os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um Município no mesmo Estado-Membro é competência de regulamentação federal (art. 9º, § 1º, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, 1993). Já no que pertine à fixação dos critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em apenas um Município a LOAS silencia, o que permite afirmar, por inferência e por analogia à Constituição Federal - neste último caso (art. 30, inciso I) - que compete ao nível municipal estabelecê-los. Esta fixação é, assim, privativa do Município.

Da decisão do Conselho Municipal que indeferir o pedido de inscrição e de autorização para o funcionamento de entidade, caberá recurso ao Conselho Estadual e Nacional, pela ordem, o que deverá ser explicitado pela normativa municipal. O assunto exige, contudo, regulamentação federal já que o Município (Conselhos) não poderá determinar ao Estado-Membro e à União procedimentos em matéria processual. A forma pela qual se dará estes julgamentos pelos Conselhos Estaduais e Nacional deverá ser matéria regimental.

“Art. 10 – A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.”

As entidades e organizações de assistência social podem ser parceiras da União, dos Estados e dos Municípios na execução de programas assistenciais. Esta parceria se viabiliza através de Convênios. Evidentemente que a determinação

legal por uma ação integrada e articulada das três esferas de governo impedem a União e o Estado de invadirem a autonomia do Município, conveniando com uma entidade municipal, por exemplo, bem como a União de invadir a do Estado-Membro, efetuando Convênios não apreciados pelos Conselhos e não constantes dos Planos Municipais ou Estaduais, conforme o caso. A permissividade do art. 10 da LOAS deve ser entendida como faculdade da União conveniar com entidades nacionais e o Estado-Membro com entidades estaduais ou regionalizadas cuja iniciativa estará prevista, por certo, no Plano de Assistência Social Nacional e no Estadual, assim como no respectivo Fundo. Caso a União deseje a realização de Convênio com uma ONG municipal, imprescindível será existir previsibilidade da situação no Plano de Assistência Social e conseqüentemente no Fundo, ambos aprovados pelo Conselho Municipal. Percebe-se assim que o Plano de Assistência Social Nacional não é mero somatório dos Planos Estaduais e estes, dos municipais. O que já era de supor-se pela existência de situações regionais que superam as prioridades identificadas pelos municípios isoladamente.

“Art. 11 – As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.”

A Constituição Federal, em seu art. 204, inciso I, ao estabelecer como diretriz a descentralização político-administrativa, atribui à esfera federal a coordenação e a elaboração das normas gerais e atribui às esferas estadual e municipal a coordenação e execução dos programas de assistência social,

não discrepando deste entendimento a LOAS. Ao manifestar-se a este respeito a lei determina que as ações das três esferas ocorram de forma articulada, isto é, que a coordenação efetuada pelo nível federal deva estar articulada com a coordenação e execução exercida pelo nível estadual e municipal no âmbito de suas competências. O campo de influência desta coordenação federal e estadual, e da execução estadual e municipal está identificada de forma sofrível nos arts. 12, 13 e 15 da LOAS.

“Art. 12 – Compete à União:

I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.”

“Art. 13 – Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.”

“Art. 14 – Compete ao Distrito Federal:

I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.”

“Art. 15 – Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.”

O art. 12 da LOAS ao tratar da competência da União não fornece indicativo algum sobre a matéria que será objeto da coordenação nacional (art. 11; Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 1993), aliás, acrescenta à União a função que não mais lhe é de competência, a execução de programas de assistência social - quando se tratar de ações de caráter emergencial. Essa execução se dará em conjunto com o Estado e Município envolvido. Aliás, o assunto também não é tratado pelo art. 13 quando da definição das competências do Estado-Membro.

Já no que tange ao campo de abrangência da execução, a competência prevista para o Estado-Membro no art. 13, inciso V, traz algum esclarecimento, que é insuficiente. Isto porque, cabe ao Estado-Membro prestar serviços assistenciais cujos custos justifiquem uma rede regional ou ainda, prestar serviços quando houver uma demanda regional que justifique a criação e manutenção desta rede regional - para os casos em que os municípios individualmente possuam pouca ou nenhuma demanda.

Assim, parece acertado afirmar que a execução de prestações de serviços mais onerosas e complexas ficam como atribuição do Estado-Membro e as de menor custo e de execução menos especializada são responsabilidade do Município. Contudo, há que se identificar o que seja prestação de serviços onerosa e complexa. Estas, aliás, poderão variar de região para região do País, em razão das diferentes situações sócio-econômicas.

As competências atribuídas à União, Estado-Membro e Município, na realidade, são dirigidas aos seus órgãos de coordenação, comando e execução da política de assistência social. No caso da União o comando único é exercido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

E quais seriam as matérias que teriam envolvimento co-

mun dos três níveis, quais suas especificidades de atuação nestes casos e o que não lhes seria atributo comum?

Quadro 1
Comparativo entre competências da União, Estado e Município em relação a benefícios, programas, projetos e serviços assistenciais.

<p>COMPETÊNCIA: Benefícios de Prestação Continuada</p> <p>UNIÃO: · responder pela concessão e manutenção (arts.19, III e art.12, I) · opera (art.35)</p> <p>ESTADO-MEMBRO: —</p> <p>MUNICÍPIO: —</p>
<p>COMPETÊNCIA: Enfrentamento da pobreza</p> <p>UNIÃO: · apoiar técnica e financeiramente os SERVIÇOS, PROGRAMA e os PROJETOS em âmbito nacional</p> <p>ESTADO-MEMBRO: · idem, no âmbito regional ou municipal</p> <p>MUNICÍPIO: · executar os PROJETOS incluindo a parceria com ONG's</p>
<p>COMPETÊNCIA: Ações assistenciais de caráter de emergência</p> <p>UNIÃO: · atender <u>em conjunto</u> com os Estados e os Municípios</p> <p>ESTADO-MEMBRO: · atender <u>em conjunto</u> com os Municípios</p> <p>MUNICÍPIO: · atender</p>

<p>COMPETÊNCIA: Auxílios Natalidade e Funeral</p> <p>UNIÃO: —</p> <p>ESTADO-MEMBRO: · participar no custeio do pgto. (destinar recursos financeiros aos Municípios)¹</p> <p>MUNICÍPIO: · efetuar o pagamento e destinar os recursos financeiros para custeio do pagamento</p>
<p>COMPETÊNCIA: Associações e Consórcios Municipais na Prestação de Serviços de Assistência Social</p> <p>UNIÃO: —</p> <p>ESTADO-MEMBRO: · estimular e apoiar técnica e financeiramente</p> <p>MUNICÍPIO: —</p>

Pelo que se infere da questão relativa ao Auxílio Natalidade e Funeral, o Estado e os Municípios, através de seus Conselhos, devem obedecer a uma uniformização e padronização para as concessões, já que compete aos Conselhos Municipais fixarem os critérios de concessão. Como compete ao Estado-Membro destinar o valor a título de participação no custeio, o critério adotado pelo Município, infere-se, não poderá ser imposto ao Estado-Membro.

Nesse sentido, oportuno salientar que o Conselho Estadual não poderá agir de forma diferente em relação ao que vierem estabelecer autonomamente os Conselhos Municipais. Por isso entendemos que precede à normatização municipal o pronunciamento do nível deliberativo estadual, por tratar-

¹ - Os critérios serão estabelecidos pelos respectivos Conselhos.

se de uma questão não só hierárquica, mas jurídico-administrativa.

No pronunciamento do Estado-Membro caberia estabelecimento do âmbito, limites e parâmetros de sua participação, já que o Município não pode discipliná-la pelo Estado, embora possa exigí-la judicialmente. Caberia então aos Municípios efetuarem o pagamento dos auxílios, devendo prever recursos financeiros necessários no Orçamento setorial e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ainda numa análise paralela das competências da União, Estados-Membros e Municípios pode-se inferir quanto à responsabilidade pelos serviços assistenciais, especificamente sobre as **atividades continuadas** (creche, clube de idosos, asilo, etc.), que os Municípios não devem contar com o apoio técnico e financeiro do Estado-Membro ou da União. Isto porque o inciso V do art. 15 da LOAS atribui ao Município esta responsabilidade, nada manifestando sobre o assunto os arts. 12 e 13 da LOAS quanto às responsabilidades das demais esferas.

O Município tem responsabilidade para com o atendimento pré-escolar, devendo executá-lo em parceria técnica e financeira com a União e o Estado-Membro, conforme determina o art. 30 da Constituição Federal. E com relação à creche, conforme a Carta Magna, a responsabilidade é compartilhada pela União, Estados e Municípios (art. 208, inciso IV), sendo “obrigatório” o atendimento da criança carente, numa interpretação analógica do Estatuto dos Direitos da Criança e da Lei Orgânica da Assistência Social.

Na questão do Asilo (idoso) e do Abrigo (crianças) estamos lidando com pessoas em situação de risco pessoal e social (muitas em estado de abandono), cuja “guarda” passa a ser responsabilidade do Estado (União, Estado-Membro e Município). Por esta razão o compromisso é exigível para as três

esferas, devendo a organização dos serviços priorizar a infanto-adolescência, pelo que dispõe o parágrafo único do art. 23 da LOAS.

União tem competência também para formular a política de recursos humanos na área da assistência social (art. 19, inciso IX). Isto implica no desenvolvimento de um Plano que incluam os órgãos governamentais e não-governamentais que atuam com assistência social, o qual deve ser elaborado a partir do Plano de Assistência Social aprovado pelo Conselho de Assistência Social. Este entendimento é corroborado pela responsabilidade da União (SAS/MPAS) em prestar assessoramento técnico aos Estados (Comando Único), aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social (art. 19, inciso VIII).

É competência comum da União, Estado e Município realizar Convênios com entidades não-governamentais de assistência social (art. 10). Estes Convênios devem ter seu objeto previsto no Plano de Assistência Social, devendo possibilitar segurança às entidades quanto à regularidade de repasses financeiros, além de estabelecer a filosofia e pedagogia do trabalho e o sistema de monitoramento da execução. O controle social exige o acompanhamento da execução das atividades e prestação de serviços público e privado.

“Art. 16 – As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Art. 17 – 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.

§ 1º – O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º – O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º – O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretária Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

§ 4º – Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.”

O sistema descentralizado e participativo de assistência social, inspiração constitucional, é composto de instâncias deliberativas - os Conselhos - que são órgãos de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

A participação da sociedade civil se dá por intermédio de entidades representativas de participação popular, conforme determinação constitucional (art. 204, inciso II), e não poderá ser fruto de indicação por parte do Poder Executivo ou Legislativo. O art. 3º da LOAS identifica quais entidades podem se envolver no processo de representação popular: “entidades e organizações de assistência social (...) 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”.

O poder deliberativo dos Conselhos podem ser sucintamente identificados como voltados a:

- **formulação das políticas de assistência social:**
 - estabelecimento de critérios para aplicação de recursos do FUNDO, bem como de transferência dos recursos financeiros do Fundo;
 - fixação das diretrizes e linhas de ação para a assistência social, bem como para as ações programáticas de assistência nos demais setores, estas a título de recomendação;
 - definição de prioridades para o Plano de Ação;
- **normatização:**
 - das ações de atendimento público e privado;
 - de procedimentos de execução da assistência social, reordenamento institucional e planejamento intersetorial;
 - do Fundo de Assistência Social;
- **discussão e aprovação do Plano de Assistência Social:**
 - indicação de subsídios ao Plano.

A esse “poder deliberativo” está associado o “controle social” do Estado, que passa a ser atribuição dos Conselhos e pode se resumir no(a):

- a) identificação das ações de atendimento (governamentais e não-governamentais) em curso;
- b) criação de um sistema de acompanhamento das ações e de indicadores (de produto, de processo, de impacto);
- c) acompanhamento da execução físico-financeira do Fundo e dos investimentos dos demais setores públicos (transparência).

Outras atribuições também estão conferidas aos Conselhos como a articulação dos serviços assistenciais e de assistência social realizados pelas OG's e ONG's e a convocação das conferências bianuais, agora, quadriênio.

O Conselho Nacional deve ficar vinculado e não subordinado à estrutura de um órgão da Administração Pública Federal, determinando a LOAS que seja aquele que será responsável pelo Comando Único, ou seja, o responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. A subordinação limita o poder do órgão subordinado aos interesses daquele que lhe é superior, enquanto a vinculação permite a autonomia de ação.

As pessoas nomeadas pelo Presidente da República têm mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos para apenas mais um mandato. Pelo que se infere a aplicação é para os representantes governamentais e não-governamentais, isto é, para as pessoas físicas dos representantes e não para as organizações. Isto porque, no caso governamental não há como se substituir, por exemplo, o comando único que terá assento no Conselho, nem poderá a lei indispor-se com o princípio constitucional que estabelece a representatividade com

matéria de exclusiva competência e deliberação da sociedade civil. Mas uma mesma pessoa poderá permanecer no Conselho após os dois períodos. Isso ocorrerá quando o mesmo for indicado por entidades diferentes.

“Art. 18 – Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;

IV - conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei;

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social, em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

VII - (Vetado);

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, conside-

rando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda “per capita”, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.”

“Art. 19 – Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;

II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei;

IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;

V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei;

VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei;

VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;

VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social;

IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;

X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;

XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;

XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).”

As competências do Conselho Nacional de Assistência Social e da Secretaria Nacional de Assistência Social (órgão responsável pela Coordenação da Política Nacional) merecem uma análise conjunta e de *per si*.

O quadro sinóptico a seguir demonstra o encadeamento das competências do Conselho e da SAS/MPAS ante alguns temas comuns:

Quadro 2

Comparativo das competências da CNAS e SAS/MPAS, em relação a temas específicos (plano, políticas, ações, benefícios)

Tema:

1. políticas de assistência social (normas gerais, critérios de prioridade e de elegibilidade)

Deliberativa (CNAS):

- aprova (art. 18, inciso I)

Executiva (SAS):

- propõe ao CNAS (art. 19, inciso II)
- fixa (art. 8º)²
- coordenação (artigos 8º, 28, § 1º)

Tema:

2. ações de assistência social

Deliberativa (CNAS):

- expede normas (artigos 17, 18, inciso II)

Executiva (SAS):

- coordena e articula (art. 19, inciso I)
- coordenação e gerais (art. 11)

2 - A fixação da política dá-se também pelo Órgão de Coordenação Estadual e Municipal.

<p>Tema: 3. prestação de serviços de assistência social de natureza pública e privada</p> <p>Deliberativa (CNAS): · regulamenta (art. 18, inciso II)</p> <p>Executiva (SAS): ---</p>
<p>Tema: 4. Plano de Assistência Social³</p> <p>Deliberativa (CNAS): · aprova (art. 10)</p> <p>Executiva (SAS): ---</p>
<p>Tema: 5. benefícios eventuais⁴</p> <p>Deliberativa (CNAS): · define critérios e prazos (art. 22) · propõe benefícios subsidiários (art. 22)</p> <p>Executiva (SAS): ---</p>
<p>Tema: 6. prestação de benefícios, serviços, programas e projetos</p> <p>Deliberativa (CNAS): · aprova normas gerais (art. 19, inciso II)</p> <p>Executiva (SAS): · propõe padrões qualidade (art. 19, inciso II, última parte)</p>

A União, através da SAS, deverá coordenar e atualizar o cadastro de entidades e organizações de assistência social (art. 19, inciso IX), contudo, a inscrição da entidade dá-se no Conselho Municipal de Assistência Social. Esta inscrição no Conselho Municipal é pré-requisito para funcionamento da

3 - A aprovação do Plano dá-se também nos Conselhos Estaduais e Municipais.

4 - Aos Conselhos Estaduais e Municipais compete igualmente a regulamentação da concessão e o valor.

entidade (art. 9º, § 4º). Do indeferimento da inscrição cabe recurso aos Conselhos Estadual e Nacional. Os procedimentos administrativos da fase recursal devem estar previstos em regimento interno dos Conselhos nos três níveis, donde se infere que há que ser expedida uma diretriz nacional que permita uma unidade de atuação no País.

É também competência do Conselho Municipal a fiscalização das entidades (art. 9º, § 2º) e o credenciamento da equipe do SUS - Sistema Único de Saúde que irá expedir o Laudo de Deficiência (art. 20, § 6º).

Ao CNAS compete com exclusividade a fixação das normas e a concessão do Certificado de Filantropia (art. 19, inciso III), bem como a concessão do Registro e do referido Certificado (art. 19, inciso IV). Este Certificado dispensa as entidades filantrópicas de algumas obrigações previdenciárias e fiscal, como por exemplo, a isenção do recolhimento da parcela do INSS/empregador.

No que tange ao Fundo de Assistência Social importante observar a relação de compromissos existentes entre o Conselho Nacional de Assistência Social e a União (SAS/MPAS), o que se faz no quadro demonstrativo a seguir:

Quadro 3:

Comparativo entre as responsabilidades da União e dos CNAS quanto à administração do FNAS

<p>ATIVIDADE: proposta orçamentária</p> <p>Responsabilidade da UNIÃO: · elaborar e encaminhar (artigo 19, inciso IV)</p> <p>Responsabilidade dos CNAS: · apreciar e aprovar (art. 18, inciso VIII)</p>

ATIVIDADE:

programas anuais e plurianuais

Responsabilidade da UNIÃO:

- elaborar e submeter ao CNAS (art. 19, inciso XIV)

Responsabilidade dos CNAS:

- estabelecer as diretrizes, apreciar e aprovar (art. 18, inciso XI)

ATIVIDADE:

gestão do Fundo

Responsabilidade da UNIÃO:

- expedir atos normativos (art. 19, inciso XIII)
- exercida pelo comando único (art. 28, § 4º)
- propor critérios (art. 18, inciso V)
- elaborar Relatórios de Atividades e Realização Financeira (art. 19, inciso VII)

Responsabilidade dos CNAS:

- estabelecer as diretrizes para atos normativos (art. 19, inciso XIII)
- orientar e controlar (art. 28, § 4º)
- acompanhar e avaliar (art. 18, inciso X)
- apreciar Relatórios de Atividades e Realização Financeira (art. 19, inciso VII)

ATIVIDADE:

transferência de recursos

Responsabilidade da UNIÃO:

- realizar (art. 19, inciso VI)
- propor critérios (art. 19, inciso V)

Responsabilidade dos CNAS:

- aprovar critérios disciplinares e procedimentos de repasse (art. 18, inciso IX)

Todas as competências previstas nos quadros anteriores devem, no que for pertinente, ser disciplinadas mediante Resolução a ser aprovada pelo CNAS, a qual deve merecer divulgação no Diário Oficial da União (art. 19, inciso XIV).

É responsabilidade da União (SAS) o desenvolvimento de estudos e pesquisas para fundamentar análises de necessidades e formulação de proposições para a área de assistência social (art. 19, X), o que deverá fazê-lo em comum acordo com o CNAS. Essa atividade deve ser realizada permanentemente visando à reorientação do Plano de Assistência Social e a fundamentação necessária à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas, que é de competência da União (art. 19, inciso XII).

Alguns dos incisos dos arts. 18 e 19 determinam uma análise mais criteriosa, tais como os incisos I, IX, XIII do art. 18 e os incisos II, V, XIII do art. 19, o que se fará a seguir.

“Inciso I, art. 18:

I - *aprovar a Política Nacional de Assistência Social*”

Este inciso trata da competência do Conselho no que pertine à Política Nacional de Assistência Social. Identifica o Conselho como sendo o ente que **aprovará** a política de assistência social.

Esse termo “**aprovar**”, inscrito no referido inciso, deve ser analisado analogicamente a outros artigos da LOAS e da própria Constituição Federal. É fundamental que se leve em consideração os princípios da LOAS em sua interpretação, dentre os quais o da “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas*”. Isso porque o termo em discussão é orientado pelos princípios constitucionais e legais. Assim, como o Conselho é o local onde a participação da população ocorre por meio de organizações re-

presentativas, é no Conselho que se formulará a política. O termo “*formulação*” e o termo “*aprovação*” não estão dissociados da participação popular, o que impõe a compreensão de que nestes termos estejam embutidos o “estudo” e a “discussão”.

A “*aprovação*” da política se dá pela discussão e aprovação do Plano de Ação. Este Plano compreende as diretrizes, linhas de ação, e prioridades da assistência social, bem como, as estratégias de operacionalização (parcerias, formas de atuação, responsabilidades...) e principalmente as metas quantitativas e qualitativas com seus instrumentos de acompanhamento e controle. O poder **deliberativo** deve ser melhor entendido quanto a sua força no mundo jurídico. Já foi apresentado que a deliberação do Conselho tem a mesma valoração da norma jurídica elaborada pelos representantes do povo, não possuindo contudo a condição “*erga omnes*”, isto é, de obrigar a todos os homens (ser “*lei*”).

As normas produzidas pelo Conselho, as quais possuem poder de auto-executoriedade, dirigidas às entidades e organizações de assistência social, públicas ou privadas, como por exemplo o poder de regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, sofrem limitações. Estas limitações decorrem de algumas características desse “*poder deliberativo*”, entre as quais destacam-se:

a) Legalidade:

Toda norma emanada da “*autoridade*” deve sê-lo de autoridade competente. Assim, o poder normativo deve ser aquele previsto na lei e o Conselho de Assistência Social deve ater-se à matéria da assistência social ‘*stricto sensu*’, não enveredando sobre outros campos de atuação das políticas públicas, a despeito de permeá-las.

b) Legitimidade:

A legitimidade tem a ver com a investidura dos Conselheiros na função e os seus limites, em termos de obediência a

‘*quorum*’, para determinados atos. A exorbitação implica em nulidade ou invalidade do ato.

c) Geopolítica:

O campo espacial de influência da atuação deve ater-se ao Município (Conselho Municipal), ao Estado (Conselho Estadual) e ao País (Conselho Nacional). Aliás, estabelece a Constituição Federal que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementarmente ao Estado e União no que couber. As normas gerais são de competência da União e de cumprimento obrigatório.

d) Setorialidade:

A política de assistência social possui interface com outras políticas públicas. A assistência social é setor enquanto existe uma demanda excluída do acesso à cidadania, mas deve voltar-se ao privilegiamento da “*ação programática da assistência*” nas demais políticas públicas visando a impedir a exclusão social. As deliberações para a assistência social devem considerar estas interfaces.

e) Compatibilização Normativa:

A presença de diversos Conselhos com legitimidade para tratar da garantia de acesso aos direitos sociais e econômicos implica na necessidade de conhecimento das normativas existentes no mundo jurídico e da imperatividade de compartilhamento de algumas decisões em razão das demandas comuns.

Oportuno salientar que a **política pública** só se estabelece no momento em que o órgão governamental responsável pela sua execução a incorpora e executa. Assim, a deliberação do Conselho é no sentido de estabelecer as **bases da política**, isto é, os pressupostos teóricos e pedagógicos, as necessidades globais, as prioridades e precedências do atendimento aos segmentos sociais objeto da ação da assistência social (no caso do CNAS).

“Inciso IX, art. 18:

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda “per capita”, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

O objetivo deste inciso é afastar do campo da assistência social a ação nefasta do assistencialismo, garantindo transparência na transferência dos recursos públicos e atendimento às necessidades municipais e regionais apontadas por indicadores sociais universalmente aceitos. Ao direcionar os recursos financeiros para o privilegiamento do atendimento a necessidades locais, permite o acompanhamento do impacto da ação de assistência social sobre a qualidade de vida das populações, segmentos, famílias e sujeitos abrangidos pela LOAS.

“Inciso XIII, art. 18:

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno.”

O regimento interno deve definir como serão operacionalizadas as competências do Conselho Nacional, deve indicar os instrumentos e mecanismos de sustentação do Conselho e estabelecer claramente os papéis dos Conselheiros, do Presidente, da Mesa Diretora (Diretoria), da Secretaria Executiva, das Comissões e do Plenário.

“Inciso II, do art. 19:

II - propor ao Conselho Nacional de Assistência

Social - CNAS a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos.”

O termo “propor”, estabelecido pela LOAS no texto “propor ao CNAS a Política Nacional de Assistência Social”, prevê um estudo e discussão antecipada desta Política Nacional, que devem ser coordenados pelo órgão do Comando Único.

Como o princípio constitucional em que se assenta a LOAS é o da democracia participativa, deve-se prever uma instância de mobilização social para a discussão da proposta. Esta mobilização social deve ocorrer em parceria com o Conselho Nacional, que é o legítimo representante da população. Assim, o termo “propor” não está ligado a uma ação solitária do Comando Único, mas sim a uma ação integrada e articulada entre as entidades governamentais e não-governamentais de assistência social, para as quais o legítimo representante é o Conselho.

“Inciso V, art. 19:

V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei.”

O Comando Único proporrá critérios de transferência dos recursos federais ao CNAS. A proposta, contudo, deve ser amplamente debatida e estar encimada em conteúdo técnico que permita interferir positivamente na qualidade de vida dos segmentos sociais de preocupação da LOAS. O princípio da democracia participativa e o da participação popular no controle social determinam que seja ouvido o Conselho de Assistência Social na discussão a ser desencadeada pelo Comando Único, visando a estabelecer a proposta. A proposta é de iniciativa do Comando Único porquanto a matéria envol-

ve repercussão financeira, o que é objeto de competência exclusiva do Poder Executivo.

“Inciso XIII, art. 19:

XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.”

A gestão do Fundo é competência do Comando Único. Para tanto, deverá o mesmo expedir os atos normativos que lhe são próprios e necessários. Contudo, o Fundo está vinculado ao Conselho Nacional, que também exerce o controle social, avalia a sua gestão e estabelece as diretrizes dos programas anuais e plurianuais. O estabelecimento de diretrizes pelo Conselho para o Fundo da Assistência Social é, portanto, consequência desta filosofia de participação social, antes de ser uma determinação da lei. Assim, compete ao Conselho estabelecer instruções e indicações para a gestão do Fundo, estabelecendo o caminho a ser seguido pelo Comando Único. Este caminho, por certo, deverá se pautar na transparência da aplicação dos recursos, no respeito à participação popular e na atenção a indicadores de qualidade de vida, os quais buscam a inclusão social dos segmentos sociais de preocupação da LOAS.

“CAPÍTULO IV

Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social

SEÇÃO I

Do Benefício de Prestação Continuada

Art. 20 – O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa porta-

dora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º – Para os efeitos do disposto no “caput”, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213(2), de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

§ 2º – Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º – Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal “per capita” seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 4º – O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

§ 5º – A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.

§ 6º – A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico-pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

§ 7º – Na hipótese de não existirem serviços no Município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao Município mais próximo que contar com tal estrutura. (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

§ 8º – A renda familiar mensal a que se refere o § 3º

deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.” (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Art. 21 – O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 1º – O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no *caput*, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º – O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

“Art. 4º – A revisão do benefício de prestação continuada prevista no art. 21 da Lei nº 8.742, de 1993, terá início em 1º de setembro de 1997.” (Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

A LOAS estabelece que a Assistência Social deve visar o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais e o provimento de condições para atender às contingências e atender à universalização dos direitos sociais.

Para desempenho desta missão a LOAS cria benefícios (prestação continuada e eventuais), serviços, programas de assistência social e projetos de enfrentamento da pobreza.

Os benefícios de prestação continuada são dirigidos a segmentos específicos, pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais. O pré-requisito básico para a concessão é o de não possuírem meios de proverem sua existência ou de tê-la provida pela família.

A lei define também o que seja “família” (§ 1º, art. 20); o que deve ser entendido por “pessoa portadora de deficiência” (§ 2º, art. 20); e o que se entende por “família com inca-

pacidade de provisão financeira” para manutenção do idoso ou pessoa portadora de deficiência.

Este conceito de família encontra-se desatualizado da realidade social, devendo as normas que daí se originaram observar a evolução do direito de família e especificamente o concubinato, assim como os convívios das populações de rua e dos chamados “sem teto”. Quanto à pessoa portadora de deficiência, entende a lei como tais aquelas portadoras de deficiência severa ou profunda.

Muito se tem discutido sobre o que seja “condição suficiente” para prover a manutenção de uma pessoa portadora de deficiência ou pessoa idosa quando a lei considera “família apta” aquela que possui ¼ do salário mínimo para manter por um mês qualquer de seus membros. Esta caracterização procedida pela lei desagradou todos os movimentos sociais porque adotou-se uma absurda condição de capacidade que deixa ao desalento um universo significativo de dramas sociais vivenciados pelas famílias dos excluídos.

A lei também estabelece que o beneficiário não poderá ter qualquer outro benefício. Esta comprovação certamente não deverá partir do usuário - que no máximo preencherá uma declaração -, mas sim do órgão responsável pela concessão do benefício, o que exigirá um sistema de cruzamento de dados de difícil execução no País. Do requerimento da pessoa idosa beneficiária deverá constar basicamente: idade; declaração de não-exercício de atividade remunerada e a inexistência de renda; renda mensal familiar “per capita” mensal. Do requerimento da pessoa portadora de deficiência deverá constar a comprovação da renda familiar “per capita” e a comprovação da deficiência severa ou profunda.

A comprovação das condições para acesso ao benefício será avaliada por equipe profissional do SUS - Sistema Único de Saúde, credenciada pelo Conselho Municipal de Assis-

tência Social. Este credenciamento deverá ser orientado por legislação federal para que haja unidade de procedimento a nível nacional, observada a competência dos municípios conforme se infere da Constituição Federal (art. 30). A inexistência de credenciamento no município permite que seja procedido o credenciamento em outro próximo. O deslocamento do usuário nestes casos deve ser responsabilidade do sistema, como o são os casos de tratamento de saúde na área do SUS, já que é direito assegurado na lei. O disciplinamento do procedimento e da fonte de recursos para estas despesas precisa ser objeto de orientação federal.

O benefício de prestação continuada, que se traduz na garantia de 1 (um) salário mínimo mensal, deve ser revisto a cada dois anos pela equipe credenciada pelo Conselho Municipal, visando a identificar alterações positivas na condição de saúde ou na capacidade de manutenção apresentada pelo beneficiário que permitam excluí-lo do benefício. O benefício cessa com a morte do beneficiário; com sua "ausência" declarada e com a constatação da inexistência das condições que lhe deram origem. Será suspenso também quando comprovada a sua irregular obtenção.

"SEÇÃO II

Dos Benefícios Eventuais

Art. 22 – Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal "per capita" seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 1º – A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

§ 2º – Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

§ 3º – O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no *caput*."

Além dos benefícios de prestação continuada, serão prestados aos segmentos abrangidos pela LOAS os benefícios eventuais. Estes benefícios estão destinados apenas aos beneficiários que possuam renda mensal "per capita" inferior a 1/4 do salário mínimo, que são uma parcela da população sem acesso aos mínimos sociais.

Os benefícios eventuais estabelecidos pela LOAS não se limitam ao auxílio por natalidade ou morte, mas compreendem outros benefícios que visam a atender necessidades oriundas de situações de vulnerabilidade temporária ou de calamidade pública e os subsidiários que têm como alvo as crianças de 0 a 6 anos de idade. A vulnerabilidade temporária encontra-se associada à ocorrência de uma situação momentânea de incapacidade para provimento da manutenção da família ou do próprio beneficiário. Já os casos de calamidade pública dizem respeito àqueles que colocam em risco a vida e a saúde das pessoas.

A concessão dos benefícios eventuais e o seu valor serão

regulamentados pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional (§ 1º, art. 22). Estes critérios deverão respeitar os princípios constitucionais da autonomia municipal, espelhar a realidade social vivenciada pela população e considerar o contexto da descentralização e democratização da política de assistência social. Isto é, devem ser obtidos a partir de um processo político de negociação e participação.

No caso específico do benefício por natalidade ou morte, compete ao Conselho Nacional definir os critérios e prazos, aos Conselhos Estadual e Municipais compete regulamentar a concessão e o valor e aos Estados-Membros e Municípios compete destinar recursos financeiros para participação e custeio do pagamento, respectivamente (art. 22, § 1º c/c art. 13, I e 15, inciso I, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, 1993).

Os Conselhos, anualmente, poderão rever a regulamentação estabelecida para os benefícios eventuais. A Prefeitura Municipal ou órgão ou entidade por ela autorizado, governamental ou não-governamental, poderá processar a concessão dos auxílios e subsídios. Compete também à Prefeitura Municipal expedir as instruções e instituir formulários necessários à operacionalização dos benefícios. Os comprovantes de moradia e local de trabalho devem ser avaliados e considerados.

Por ser a concessão atributo municipal com auxílio financeiro estadual, caberá ao município estabelecer os mecanismos de controle e acompanhamento de todos os 'benefícios eventuais' estabelecidos.

A assistência social deve prover os mínimos sociais ou garanti-los a toda população (art. 1º e art. 2º, parágrafo único). Para este alcance a LOAS estabelece os objetivos da assistência social, dentre os quais se destaca a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuam condições de

prover a própria existência ou de tê-la promovida pela sua família (art. 3º).

Ao estabelecer o pré-requisito para a concessão a LOAS identifica os beneficiários como sendo não aqueles que não têm acesso aos mínimos sociais, mas tão-só os que encontram-se com renda familiar mensal "per capita" inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo ou que vivendo solitariamente não possuam condições de prover-se. A LOAS possibilita que seja a criança de 0 a 6 anos de idade inclusa no rol dos beneficiários, mas somente aqueles que convivem em família com renda mensal "per capita" inferior a ¼ do salário mínimo, recebendo neste caso, em caráter subsidiário, o valor de 25% do salário mínimo.

A fixação do *quantum* dependerá de disponibilidade orçamentária das três esferas de governo, ouvida a representação dos Estados e dos Municípios com assento no Conselho Nacional. Infere-se do texto legal que a representação do Estado e dos Municípios no Conselho Nacional tem competência diferenciada dos demais Conselheiros, cabendo-lhes a articulação dos governos estaduais e dos governos municipais nas suas respectivas esferas, com o fito de se obter informações sobre as disponibilidades orçamentárias e sobre a oportunidade da concessão do benefício em questão.

Contudo, mesmo que o Conselho tenha ouvido estes membros - e estes os seus representados -, não tem ele poder coercitivo para, em avaliando os termos expostos pela representação, aprovar uma Resolução que imponha cumprimento obrigatório. Esta Resolução terá caráter de recomendação.

"SEÇÃO III Dos Serviços

Art. 23 – Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da

população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Na organização dos serviços será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.”

A LOAS estabelece “serviços” que se traduzem em “atividades continuadas”, com a finalidade de garantir os mínimos sociais. Estas atividades continuadas são aquelas desenvolvidas por órgãos governamentais e não-governamentais como por exemplo, o abrigo, o asilo, a creche. Os recursos públicos serão investidos prioritariamente nas atividades voltadas ao atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, cuja definição já se efetuou anteriormente.

“SEÇÃO IV

Dos Programas de Assistência Social

Art. 24 – Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º – Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.

§ 2º – Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.”

A LOAS define como “programas de assistência social” as ações que tenham por objetivo qualificar, incentivar e melhorar os “serviços” assistenciais. Dentre estes programas estabelece prioridade aos que propõem uma inserção social e profissional ao beneficiário.

Estas ações de assistência social devem estar integradas aos demais setores (saúde, educação, trabalho, ...), contando com área de abrangência claramente definida e com período de tempo do benefício limitado.

Dentre as ações de assistência podemos destacar aquelas que têm por objetivo:

a) promover a integração gradativa das creches no sistema educacional com a complementação, de forma articulada, de ações de saúde e de assistência social;

b) fomentar o atendimento sócio-educativo a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, visando ao ingresso, reingresso, à permanência e ao sucesso na escola, em estreita vinculação com a rede escolar e com as famílias das crianças;

c) atender ao adolescente de 14 a 18 anos através de ações de iniciação e capacitação profissional, encaminhando ao trabalho, em estreita colaboração com as políticas educacional, de formação para o trabalho, de geração de renda, atividades de recuperação de ensino e transição à escolarização formal;

d) apoio às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, através de orientação e apoio sócio-familiar e apoio sócio-educativo em meio aberto;

e) apoio ao atendimento às crianças e adolescentes em situação de abandono, e/ou vítimas de maus-tratos, através de abrigo, guarda-familiar e/ou colocação em família substituta;

f) estimular a criação de microunidades produtivas;

g) estimular a criação de oportunidades de negócios próprios;

h) apoiar programas e projetos que visem à melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa e proporcione sua integração na vida comunitária;

i) promover a integração da pessoa portadora de deficiência à vida comunitária;

j) fomentar a habilitação e a reabilitação da pessoa portadora de deficiência;

l) assegurar a melhoria de qualidade no desempenho dos agentes que trabalham nas organizações que executam os programas de Assistência Social.

No que pertine às ações direcionadas à pessoa idosa e à pessoa portadora de deficiência, as mesmas deverão abranger o universo daqueles atendidos com o benefício de prestação continuada.

“SEÇÃO V

Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza

Art. 25 – Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

Art. 26 – O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.”

Os projetos de enfrentamento da pobreza dizem respeito

a iniciativas que garantam meios, capacidade produtiva e de gestão aos grupos populares que encontram-se à margem do desenvolvimento econômico-social.

Estes projetos, sintonizados com a política de preservação do meio ambiente, buscam a melhoria das condições de subsistência e a elevação do padrão de qualidade de vida. As iniciativas populares, objeto de investimento econômico-social, serão subsidiadas técnica e financeiramente.

Os projetos de enfrentamento da pobreza terão participação dos demais setores das políticas públicas, contando com parcerias de órgãos governamentais e não-governamentais em sistema de cooperação.

O enfrentamento da pobreza, enquanto campo de atuação específico, pode ser implementado através de ações de “geração de renda”, de “assistência integral à criança e ao adolescente” e de ações “sociais e comunitárias”.

Estas ações ou subprojetos podem ser assim definidos:

a) Subprojeto de Ações Sociais e Comunitárias:

Apoio técnico e de recursos para execução de atividades comunitárias, tais como, trabalho com gestantes e idosos; grupos artísticos; creches comunitárias; outros.

b) Subprojeto de Geração de Renda:

Apoio técnico a programas comunitários de geração de emprego e renda, estimulando o exercício de parcerias, como por exemplo o apoio à criação de consórcios de serviços.

Apoio financeiro para melhoria dos níveis de produção e custeio das atividades produtivas.

c) Subprojeto de Assistência Integral à Criança e ao Adolescente:

Apoio financeiro para investimento em espaços físicos e equipamentos para atendimento às crianças e adolescentes em Regime de Orientação e Apoio Sócio-Familiar e em Regime de Abrigo.

“CAPÍTULO V

Do Financiamento da Assistência Social

Art. 27 – Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 28 – O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 1º – Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

§ 2º – O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 29 – Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua

execução e manutenção.” (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Art. 30 – É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único – É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.” (inclusão: Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Estes artigos merecem regulamentação via Decreto do Poder Executivo e exigem também a emissão de Resoluções do Conselho e Instruções do Comando Único, estas últimas detalhando especificidades.

Os recursos alocados no Orçamento Público e previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias como sendo do Fundo de Assistência Social, devem compreender as contribuições de outras instâncias ou níveis, as doações nacionais e internacionais de origem pública ou privada, as contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, as aplicações financeiras, além de outras fontes.

A gestão do Fundo é privilégio do Comando Único da Assistência Social, mas a orientação e controle do mesmo é competência do Conselho de Assistência Social. Como se vê, o conceito de gestão é limitado, e embora presente a

discricionariedade, esta se conformará aos estritos limites definidos pelas orientações emanadas do Conselho.

Este Fundo Nacional proporcionará o repasse de recursos aos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social, obedecidos critérios a serem estabelecidos pelo Conselho. O Conselho Nacional estabeleceu para o ano de 1997 a garantia de recursos para as atividades continuadas conveniadas em 1996 e também uma parcela de recursos adicionais destinada ao enfrentamento da pobreza, a qual será distribuída tendo por base um índice criado a partir de indicadores sociais e dados populacionais. A transferência desses recursos deve ocorrer através de instrumentos jurídicos como convênios, contratos, ajustes ou similares. De outra parte, entende-se possível e há que se viabilizar o estudo jurídico das transferências dos recursos entre Fundos que dispensarem estes instrumentos, o que evitaria prestações de contas e garantiria a autonomia municipal nas decisões de interesse local. O recurso transferido de Fundo a Fundo entraria como uma receita originária de uma transferência privada a título de doação, por exemplo.

Os Estados e Municípios para receberem recursos do Fundo Nacional devem implantar e implementar os seus Conselhos, Fundos e Plano de Assistência Social. O mero documento legal de criação não será suficiente. É oportuno alertar que o Conselho Nacional deverá criar instrumentos de acompanhamento do funcionamento dos Conselhos e Fundos para implantação e manutenção do sistema de repasses.

O Decreto que dispõe sobre o regulamento e funcionamento do Fundo deve conter o destino da aplicação, tais como o pagamento de benefícios (quais), o apoio financeiro a pessoas e instituições, a transferência entre Fundos, a capacitação de recursos humanos.

Os Fundos de Assistência Social guardam similitude aos

Fundos para Infância e Adolescência no gerenciamento contábil e administrativo. A diferença deve se situar no destino dos recursos, que por certo devem financiar programas de atendimento diferenciados no que pertine a crianças. Ao menos espera-se, já que a descentralização e municipalização pretendem evitar a duplicidade de investimentos e de órgãos coordenadores e financiadores.

“CAPÍTULO VI

Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 31 – Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

Art. 32 – O Poder Executivo terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta lei, obedecidas as normas por ela instituídas, para elaborar e encaminhar projeto de lei dispondo sobre a extinção e reordenamento dos órgãos de assistência social do Ministério do Bem-Estar Social.

§ 1º – O projeto de que trata este artigo definirá formas de transferências de benefícios, serviços, programas, projetos, pessoal, bens móveis e imóveis para a esfera municipal.

§ 2º – O Ministro de Estado do Bem-Estar Social indicará Comissão encarregada de elaborar o projeto de lei de que trata este artigo, que contará com a participação das organizações dos usuários, de trabalhadores do setor e de entidades e organizações de assistência social.

Art. 33 – Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943.

§ 1º – O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no *caput*, de forma a assegurar que não haja solução de continuidade.

§ 2º – O acervo do órgão de que trata o *caput* será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.

Art. 34 – A União continuará exercendo papel supletivo nas ações de assistência social, por ela atualmente executadas diretamente no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, visando à implementação do disposto nesta lei, por prazo máximo de 12 (doze) meses, contados a partir da data da publicação desta lei.

Art. 35 – Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social operar os benefícios de prestação continuada de que trata esta lei, podendo, para tanto, contar com o concurso de outros órgãos do Governo Federal, na forma a ser estabelecida em regulamento.”

Parágrafo único – O regulamento de que trata o *caput* definirá as formas de comprovação do direito ao benefício, as condições de sua suspensão, os procedimentos em casos de curatela e tutela e o órgão de credenciamento, de pagamento e de fiscalização, dentre outros aspectos.

“Art. 36 – As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sem prejuízo de ações cíveis e penais.”

“Art. 37 – O benefício de prestação continuada será devido após o cumprimento, pelo requerente, de todos os requisitos legais e regulamentares exigidos para a sua concessão, inclusive apresentação da documentação necessária, devendo o seu pagamento ser efetuado em até noventa dias após cumpridas as exigências de que trata este artigo. (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Parágrafo único – No caso de o primeiro pagamento ser feito após o prazo previsto no *caput*, aplicar-se-á na sua atualização o mesmo critério adotado pelo INSS na atualização do primeiro pagamento de benefício previdenciário em atraso. (Redação dada pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).”

Art. 2º – Os órgãos envolvidos nas ações mencionadas no § 6º do art. 20 e no art. 37 da Lei nº 8.742, de 1993, deverão, até 31 de dezembro de 1995, adaptar-se e organizar-se para atender ao que consta daqueles dispositivos. (inclusão: Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Art. 3º – O requerimento de benefício de prestação continuada, de que trata o art. 37 da Lei nº 8.742, de 1993, será protocolizado a partir de 1º de janeiro de 1996. (inclusão: Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Art. 38 – A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á, respectivamente, para 67 (sessenta e sete) e 65

(sessenta e cinco) anos a partir de 1º de janeiro de 2000 e 1º de janeiro de 2002. (inclusão: Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Art. 39 – O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitados o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal “per capita” definidos no § 3º do art. 20 e *caput* do art. 22.

Art. 40 – Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio natalidade e o auxílio funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 41 – Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 42 – Revogam-se as disposições em contrário.”

Este conjunto de dispositivos legais reordena as instituições federais que se pautavam na visão centralizadora das decisões para contemplar a municipalização do atendimento, propondo a participação paritária da sociedade civil organizada num novo órgão colegiado que substitui o Conselho Nacional do Serviço Social e estabelece competência a órgão da Administração Pública Federal para operar os benefícios de prestação continuada.

No que diz respeito à competência do Ministério Público, de zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos na LOAS, são inúmeras as providências de cunho administrativo e administrativo-jurídico que podem ser desenvolvidas para viabilizar os objetivos da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. É pretensão da lei permitir a atuação do membro do

parquet em qualquer hipótese ou oportunidade em que o tema a ser discutido esteja relacionado com interesses e direitos dos usuários da lei. Na realidade a lei outorgou ao Ministério Público a legitimação para agir. Além disso, a Constituição Federal identifica o Ministério Público como órgão encarregado de garantir que certos interesses da sociedade (vontade de todos) tenham especial atenção. Na área cível, o Promotor de Justiça atua instaurando inquéritos civis e propondo a ação civil pública; na esfera da administração pública de interesses privados, exercita a curadoria de casamentos e aprova acordos extrajudiciais; na área penal, exercita o poder de acusar; mas suas atribuições vêm aumentando na área da defesa do regime democrático e em favor do respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos constitucionais. Atua assim, ora como *órgão agente* (ações civis públicas, por exemplo), ora como *órgão interveniente* (questões envolvendo incapazes, as ações populares, etc.).

No que pertine a ações de assistência social e responsabilidade da União, o legislador foi prudente ao acrescer na lei o art. 34. Isto porque o art. 12 não elenca como competência da União as ações assistenciais, salvo aquelas em caráter de emergência, no que obriga o apoio técnico e financeiro. O art. 34 vem assegurar o compromisso da União de, num prazo de 12 (doze) meses, permitir a adaptação dos demais níveis à nova situação.

Atendendo ao princípio federativo e à autonomia municipal, a LOAS não definiu prazos para o reordenamento das instituições estaduais e municipais. O que se observa nesta área é uma pouca mobilização para a identificação e assunção da assistência social enquanto política pública municipal, no sentido de criar ou adaptar órgãos para este fim. A despeito de terem sido formados seminários, palestras, encontros, etc. destinados ao esclarecimento das atribuições e conseqüente

organização funcional deste novo setor, não se buscou ainda o estabelecimento de diretrizes operacionais, o que deve ser feito pelo comando único estadual, já que lhe compete a ordenação da política estadual de assistência social.

Dentre as matérias constantes destes artigos cabe destacar: a) compromisso do Ministério Público para com a garantia dos direitos estabelecidos pela LOAS; b) a previsão da penalidade de cancelamento de registro no CNAS para entidades que incorrerem em irregularidades com recursos repassados pelo Fundo; c) a elasticidade do limite de renda mensal "per capita" definido no § 3º do art. 20 e *caput* do art. 22 da LOAS.

Finalmente, o art. 41 trata de uma regra geral para uma lei entrar em vigor, a qual está prevista na Lei de Introdução ao Código Civil, em seu art. 1º, sendo de 45 dias após a sua publicação, salvo disposição em contrário. Este é o período assecuratório do princípio da presunção do conhecimento prévio do texto legal (art. 3º da referida lei).

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. Coletânea de Leis, Florianópolis: CRESS/SC, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, v. 136, nº 230, 1998. Seção 1.

BRASIL. Constituição. Passo Fundo: UPF, 1988. 292p.

Ministério Público e sua Interface com a Assistência Social*

ELIANE VOLEATO NUNES**

Sra. Coordenadora da mesa, Dra. Alaor, demais componentes do painel, Dr. Dionísio, Dr. Hélio, cara Edi, Presidenta do Conselho Estadual do Idoso, Sras. e Srs. Muito boa-tarde.

Inicialmente gostaria de agradecer aos organizadores do seminário a oportunidade de falar e expor algumas idéias sobre um tema, devo dizer, infelizmente pouco estudado e pouco debatido no meio jurídico.

É necessário reconhecer que o dia-a-dia do jurista está ligado ao direito civil, ao direito penal, ao direito processual, ao direito tributário, enfim, a Assistência Social, salvo os casos específicos e isolados que eventualmente pontuam a vida forense, não faz parte do nosso cotidiano.

Este fato torna fundamental reafirmar a importância deste evento, que cumpre um papel no despertar da necessidade de maior reflexão sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, já no seu 5º aniversário.

Esta Lei tem que ser vista como um marco para o desenvolvimento da sociedade brasileira, pois elimina qualquer conotação paternalista da Assistência Social, para transformá-la num direito constitucionalmente assegurado. E ouvindo as preocupações legítimas relatadas pelos integrantes da mesa

* Palestra proferida pela Dra. Eliane Voleato, no Seminário "5 anos de LOAS" promovido pela OAB/SC, em dezembro de 1988.

** Coordenadora de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e das Funções – Procuradoria de Justiça do Estado de SC.

anterior, especialmente a Givanete, que perguntava se existe algo para comemorar nestes 5 anos de Lei Orgânica, devo afirmar:

Sim, há muito para comemorar.

Só o fato da Lei existir é um fato a ser comemorado, ainda e sempre, pois quer me parecer que muitos políticos que participaram do processo legislativo não tinham noção do que ela significava. Não tinham noção de que com a vigência da Lei Orgânica da Assistência Social estaria acabada a era do benefício social como fruto de um favor pessoal do político para o assistido.

Se existem problemas na realização da integralidade da Lei, se é preciso lutar para que ela se torne uma realidade, isto é e sempre será assim. E quando as preocupações que vi relatadas pelas Assistentes Sociais, no sentido de que é preciso muita luta para que a Lei se torne efetiva, só posso recordar o ensinamento de Von Ihering, um dos meus juristas preferidos, no seu livro "A Luta pelo Direito", no qual afirma que é preciso lutar sempre, lutar para adquirir direitos e lutar para manter direitos, pois o povo que deixa de lutar pelos seus direitos invariavelmente os perderá.

Abordando mais especificamente o tema Ministério Público e sua Interface com a Assistência Social, entendo necessário estabelecer a noção do que é e para que existe o Ministério Público, depois disso poderemos então reconhecer sua inter-relação com a Assistência Social.

Como não vem ao caso traçar um histórico do Ministério Público no mundo ou no Brasil, vou me limitar a falar do Ministério Público que surgiu com a Constituição Federal de 1988.

Este que é reconhecidamente uma instituição completamente diferente da que existiu até a promulgação da Magna Carta.

O Ministério Público, segundo a definição estabelecida na Constituição Federal, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Em outras palavras, o Ministério Público, que nasceu como uma instituição que tinha por objetivo a persecução criminal, tornou-se o defensor da sociedade. Muitos o comparam ao "Ombudsman" sueco, o advogado do povo, aquele que recebe a incumbência constitucional de fazer cumprir as leis.

São suas as tarefas de defender todos os interesses públicos, não no sentido de interesses dos órgãos estatais, mas os interesses chamados difusos, ou seja, os interesses que transcendem os de uma só pessoa, os interesses da sociedade, como são os interesses da manutenção da ordem jurídica, do meio ambiente, do consumidor, das crianças e adolescentes, das pessoas portadoras de deficiência, dos idosos, e todos os demais estabelecidos na Constituição Federal.

Esta defesa se efetivará principalmente em juízo, ou através do inquérito civil público, que se transformou nos últimos anos num poderoso instrumento de defesa da sociedade, nos mais diversos setores, isso quer dizer que, só haverá intervenção pela instauração de processo no caso de descumprimento de uma obrigação legal. É o último recurso, pois o normal das relações jurídicas se baseia no cumprimento espontâneo das obrigações.

Em poucas palavras este é o Ministério Público Brasileiro. De outro lado temos a Assistência Social.

Como me encontro entre especialistas em Assistência Social, não me atrevo a formular conceitos, limitando-me a relacionar os objetivos arrolados pelo texto constitucional no seu art. 203, que diz:

Art. 203 – A Assistência Social será prestada a quem

dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de promover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Os textos legais falam por si mesmos e é fácil concluir que entre o Ministério Público e a Assistência Social existe muito em comum, ou seja, os interesses de crianças e adolescentes, de pessoas portadoras de deficiência, dos idosos, e de todo aquele que de uma forma ou de outra necessitar da Assistência Social, que é um direito assegurado na Constituição Federal.

Neste momento é necessário esclarecer algumas diferenças na atuação do Ministério Público em relação às crianças e adolescentes e adultos, diferenciando as pessoas segundo sua capacidade civil.

A atuação em relação à criança e o adolescente tem bases mais amplas, podendo inclusive tutelar interesse individual, segundo o que determina o art. 201 do ECA.

Já em relação aos civilmente capazes, idosos, pessoas portadoras de deficiência ou qualquer outro cidadão, em regra as ações movidas pelo Ministério Público têm que estar fundamentadas em um interesse difuso.

A exceção que cabe ressaltar neste momento é justamente a que se refere aos direitos estabelecidos na Lei Orgâ-

nica da Assistência Social, ou seja, o direito aos benefícios de prestação continuada e os benefícios eventuais.

Para estes, especificamente, parece haver possibilidade de atuação do Ministério Público em favor de pessoa civilmente capaz em interesse individual, em legitimação extraordinária criada pelo art. 31 da LOAS, que diz:

Art. 31 – Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

Assim, quando estamos tratando de interesse individual de pessoa civilmente capaz, salvo esta exceção apontada em que pode haver atuação em defesa de interesse individual, a atuação do Ministério Público tem que se limitar à existência de interesse difuso.

Tendo esboçado conceitualmente qual é a forma de agir do Ministério Público, para complementar gostaria de relatar algumas das ações que estamos desenvolvendo.

Na área da criança e do adolescente, peço escusas, pois não é a minha área de atuação, mas o que posso afirmar são os resultados positivos obtidos com o Inquérito Civil Público 001/1995, que elaborou exaustivo levantamento sobre as condições de atendimento e de implementação dos direitos das crianças e adolescentes, em todo o Estado, e já resultou na efetivação de mais de 250 ajustamentos de conduta entre o Ministério Público e Estado e os municípios catarinenses.

Na área do idoso, a maior responsabilidade do Ministério Público com o idoso, de forma coletiva, está na fiscalização das condições de atendimento do idoso institucionalizado, responsabilidade esta insculpida no art. 25, inciso VI, da Lei Orgânica do MP.

Esta fiscalização tem por base o cumprimento das normas e padrões de funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e congêneres, estabelecidos na portaria nº 810, de 1989, do Ministério da Saúde.

Para bem cumprir esta função, o Ministério Público iniciou, junto as 88 (oitenta e oito) Curadorias de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, existentes no Estado de Santa Catarina, cadastramento das entidades que abrigam idosos, para fins de fiscalização, bem como, desenvolve trabalho em colaboração com o Conselho Estadual do Idoso para implementar a fiscalização tendo por base a legislação existente, além de estar auxiliando na elaboração de propostas para a alteração e melhora do marco legal, especialmente o Código Estadual da Saúde.

Na área da pessoa portadora de deficiência, quando assumi a Coordenadoria de Defesa dos Direitos Humanos, da Cidadania e das Fundações, iniciei dois trabalhos paralelos em defesa das pessoas portadoras de deficiência, um na área de acessibilidade do meio urbano e outro na área de reserva de mercado de trabalho.

Estes trabalhos se desenvolveram inicialmente pelo levantamento da situação normativa nos municípios, com a elaboração de esboços de textos legais que respeitassem o disposto na Constituição Federal e na Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sendo que já podemos relatar que alguns municípios estão editando legislação. Ainda ontem recebi a notícia da comarca de Guaramirim, na qual todos os municípios já ajustaram sua conduta.

Além disso, através da Coordenadoria, estamos efetivando levantamento das entidades que receberam Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, com o objetivo de coibir algumas situações de entidades que não têm objetivos legalmente qualificados como Filantrópicos ou de Assistência Social, e que estavam recebendo indevidamente o Certificado.

Estas são as ações que se iniciaram de ofício, pelo Minis-

tério Público, devendo ser somadas aos procedimentos oriundos de representações do Conselho Estadual de Assistência Social, que têm por objetivo primeiro a manutenção da ordem legal instituída pela LOAS.

Para finalizar, porque parece que já falei demais, é preciso acrescentar que foi dado ao Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, muitas funções e atribuições, mas não recursos. Necessitamos formar parcerias com os mais diversos setores da sociedade, em especial nesta matéria, com os Conselhos de Assistência Social, para bem desenvolvermos nossas obrigações legais. Diria, com muito mais ênfase, que necessitamos da cobrança social da nossa atuação. As pessoas precisam procurar o Promotor de Justiça, provocá-lo. Não esperem que o promotor vá atrás dos problemas da comunidade, levem os problemas até ele. Se não for assim, o promotor não irá, já assoberbado com outras funções, alcançar as necessidades da sociedade a quem deve servir.

Em suma, freqüentem os gabinetes dos promotores. Eles estão lá para isso, para atender os interesses sociais.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. Coletânea de Leis, Florianópolis: CRESS/SC, 1997.

BRASIL. Constituição. Passo Fundo: UPF, 1988. 292p.

A Secretaria de Assistência Social e os Cinco Anos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS

JOÃO JOSÉ CÂNDIDO DA SILVA*

1. INTRODUÇÃO

Como todos sabemos, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a assistência social ganhou reconhecimento como política pública. Com isso, passou a fazer parte do conceito e do projeto de seguridade social, entendido como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade”, cuja função é de responder pelas demandas por padrões mínimos de qualidade de vida.

Desta forma, a assistência social incorpora-se ao paradigma de política redistributiva, como forma de enfrentamento dos problemas sociais derivados dos efeitos desagregadores da dinâmica econômica e enquanto direito de cidadania, “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade”.

A LOAS, regulamentando as disposições para essa política, determinou sua realização de forma integrada às políticas setoriais, tendo em vista o combate à pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender a contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Assim, a assistência social, segundo o espírito da LOAS,

além de se dirigir aos segmentos da população vulnerabilizados pelas situações de pobreza, de abandono e de exclusão, assume também a decisiva função de promover, coordenar e monitorar serviços, programas e projetos destinados à proteção social de famílias, crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, etc.

Para que a assistência social pudesse corresponder a todos estes objetivos e funções, a Secretaria de Assistência Social, nestes últimos anos promoveu, vem promovendo e planeja para o futuro próximo uma série de eventos, que são objeto da nossa intervenção, neste “Seminário sobre os 5 anos da Lei Orgânica da Assistência Social -LOAS”.

2. REORDENAMENTO INSTITUCIONAL

Após o reordenamento institucional feito no início do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciase a implantação da LOAS. Desde então, a Secretaria de Assistência Social – SAS, vinculada ao Ministério da Previdência Social, é o órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Conseqüentemente, tornou-se a instância federal implementadora, dinamizadora e coordenadora do complexo institucional da assistência social no País.

A Secretaria de Assistência Social passou a funcionar, efetivamente, apenas a partir de maio de 1995, tendo como desafios imediatos, em função do que estabelece a LOAS:

- instituir o novo modelo de gestão da política de assistência social;
- implementar o reordenamento institucional da área da assistência social sobre os eixos da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade;
- imprimir mudanças na cultura política de pensar, gerir,

* Secretário de Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social.

executar, financiar e avaliar a assistência social;

- descentralizar para Estados, Distrito Federal e Municípios os convênios de atenção para crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência, assim como programas e projetos de enfrentamento da pobreza;
- implementar o Benefício de Prestação Continuada;
- regularizar a situação patrimonial da ex-LBA e efetivar a redistribuição dos servidores.

3. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

A Secretaria de Assistência Social adotou, junto com o Conselho Nacional de Assistência Social, como principal estratégia de descentralização em 1996 e 1997, o que se chamou de “estadualização”.

Esta estratégia não significou apenas a assinatura de convênios entre a SAS e as 27 Unidades da Federação para a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos Fundos Estaduais, como, e principalmente, uma parceria com os governos estaduais e do Distrito Federal.

Sem dúvida a “estadualização” representou, nestes anos, um mecanismo importante para o aprimoramento do processo de descentralização político-administrativa da assistência social, redimensionando, por um lado, as relações entre as diferentes esferas públicas no gerenciamento desta política social, e representando, por outro, um avanço democrático na forma de articulação das três esferas de governo na implementação das ações de assistência social e definição mais precisa das competências de cada uma.

A partir de 1998, a estratégica da descentralização tem

como eixo prioritário a “municipalização”. Neste tempo, a municipalização revelou-se tanto uma diretriz quanto uma estratégia para a eficiência e eficácia da descentralização da assistência social, de sorte que os recursos disponíveis para esta política pública cheguem mais rapidamente e com melhor focalização sobre os grupos sociais mais pobres e excluídos.

Devemos fazer pública menção de que não teria sido possível passar da ênfase dada à estadualização para a municipalização da assistência social, não fosse o árduo trabalho de parceria entre a Secretaria de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social e as Secretarias de Assistência Social dos Estados no sentido de capacitar os municípios para assumirem suas competências, e é claro, em consonância com a atuação dos respectivos conselhos.

Estas mudanças ou rupturas de paradigmas, como todos nós sabemos, não acontecem sem contestações, dificuldades e apreensões. Estamos vivendo momentos de nascimento de uma nova cultura da assistência social no contexto de uma cultura política que se esforça para manter os mesmos vícios do passado do clientelismo e do paternalismo. Da oferta à população de ações antigas, solidificadas quando existem ações novas a serem implementadas.

4. NOVA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A LOAS trouxe, junto com a nova visão da assistência social, a exigência de uma nova gestão dessa política.

De fato, a Secretaria de Assistência Social tem procurado agir no sentido de fortalecer um processo de planejamento conjunto e de não perder os avanços conquistados, principalmente os decorrentes da crescente capacidade de

organização dos municípios para assumirem o comando único da assistência social na sua esfera de governo.

Não desconhecemos que a **realidade social**, econômica, política e cultural dos Estados e Municípios é muito diferenciada, o que **exige dos gestores das três esferas de governo, capacidade de articulação** para o estabelecimento da nova gestão da assistência social como política pública.

Neste sentido, a Norma Operacional Básica - NOB requer dos gestores municipais capacidade técnica e gerencial para formulação, gestão e avaliação da política. Isto significa entre outras:

- capacidade gerencial para assumir a coordenação e execução da assistência social;
- conhecimento e organização da rede pública e privada da assistência social;
- elaboração de diagnóstico sócio-econômico e do Plano de assistência social integrado com as demais políticas públicas;
- participação no financiamento da assistência social, com previsão de dotação orçamentária específica para a área;
- implementação de uma sistemática de acompanhamento e avaliação das ações de assistência social;
- manutenção do funcionamento do Conselho de Assistência Social;
- incorporação de processos organizacionais, administrativos e técnicos que garantam maior eficácia do atendimento prestado pela assistência social.

Os requisitos assinalados passam a ser definidores dos modelos de gestão, no sentido de qualificar e de consubstanciar a assistência social como política pública, ao mesmo tempo que garantidores de repasses de recursos, principalmente, dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

Este novo paradigma de assistência social repousa sobre alguns princípios bastante claros, e que tem como pressuposto a reforma e reestruturação das políticas sociais básicas no seu conjunto, como:

- necessidade de eliminar os desperdícios e aumentar a eficiência e eficácia dos serviços prestados à população;
- promover a efetiva descentralização do atendimento à população;
- ampliar a cobertura do atendimento;
- melhorar a qualidade dos serviços, programas e projetos;
- aumentar o impacto redistributivo das ações;
- diminuir os riscos da pulverização das ações e consequentemente, do clientelismo;
- mobilizar todos os recursos disponíveis na sociedade em favor de projetos inovadores de atendimento da população.

5. IMPLICAÇÕES NA CULTURA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

As implicações da adoção desta nova concepção de assistência social respaldada na própria LOAS, têm sido muitas ao longo destes anos. Tais implicações, em outras palavras, representam a forma como a assistência social procura se ver e se mostrar como política pública, e que também respaldam as inovações e mudanças que estão sendo introduzidas com o novo paradigma da descentralização e com a nova sistemática de financiamento das ações de assistência social. Podem ser destacadas as seguintes implicações:

- a assistência social não pode apenas representar uma resposta fragmentada às diversas situações de pobreza e de vulnerabilidades vividas por determinados segmentos da população;
- a assistência social deve assegurar condições e criar

oportunidades para que seus beneficiários sejam alcançáveis pelas demais políticas públicas, mas jamais substituindo-as, comportamento ainda usual até muito recentemente;

- a assistência social tem que formular uma nova forma de relação com o Estado e seus parceiros na construção de uma rede de proteção social;

- a assistência social tendo que prestar serviços de maior qualidade e equidade, compatíveis com os direitos de cidadania;

- a assistência social enfatiza o papel das entidades e organizações como base do sistema descentralizado e participativo da assistência social;

- a assistência social não pode ser entendida como uma função exclusiva do Estado, mas que deve dinamizar as diversas parcerias privadas e os mecanismos de solidariedade na ampliação da prestação de serviços sociais de dimensão pública, desvinculada da lógica contributiva e de acumulação de riquezas.

6. INSTRUMENTOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria de Assistência Social teve uma preocupação cotidiana pela construção de instrumentos políticos e técnicos que permitissem desenvolver com eficácia o novo modelo de gestão da assistência social.

Nesta perspectiva a Secretaria desenvolveu:

A elaboração do documento da Política Nacional de Assistência Social

Este documento apresentado ao Conselho Nacional de Assistência Social, discutido em sua Reunião Ampliada, rea-

lizada em Belém, no último mês de outubro, representa um esforço democrático destes anos, na medida em que considera indicativos, recomendações e deliberações apresentados em diversos fóruns e seminários, principalmente nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

A Secretaria de Assistência Social, após contemplar algumas considerações apresentadas, advindas de diversos órgãos, fóruns e instituições, submeterá o referido documento ao Conselho Nacional de Assistência Social, na próxima semana para a sua aprovação.

Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social constitui-se em um marco histórico que contribui de forma ímpar para a consolidação da assistência social como política pública no País.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social

A Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB, é um instrumento fundamental na implementação do processo político-administrativo da assistência social, no âmbito de todos os níveis de governo. Define estratégias e fluxos operacionais, que possibilitem o avanço em direção ao sistema inscrito na lei, dentre eles: competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social.

A NOB, na sua última versão, resultado de um processo de discussão entre gestores, conselhos, prestadores de serviços, representantes dos usuários, representantes dos trabalhadores da área e fóruns, salienta e prioriza a instância municipal, respeita as diversidades e potencialidades da

federação brasileira e ratifica a integração da assistência social com políticas e ações intersetoriais comprometidas com os princípios da ética, da justiça e equidade social.

Sem dúvida, tanto a Política Nacional de Assistência Social quanto a Norma Operacional Básica representam um avanço na perspectiva do fortalecimento das unidades da Federação e dos Municípios, fortalecimento e participação da sociedade, através dos Conselhos e um compromisso urgente com a população brasileira no uso mais adequado, racional e menos burocrático dos recursos públicos destinados aos segmentos sociais empobrecidos, beneficiários da assistência social.

Plano de Desenvolvimento Institucional da SAS

Sobre os documentos antes mencionados, a SAS está elaborando, com a participação de todos os seus profissionais, o Plano de Desenvolvimento Institucional, completando assim o conjunto de instrumentos necessários para a implantação e gestão da assistência social.

O Plano de Desenvolvimento Institucional da SAS é um instrumento fundamental para o gerenciamento da assistência social, que, enquanto política pública de seguridade social, requer a elaboração de uma agenda de prioridades políticas e técnicas a ser posta em prática de forma planejada e escalonada no tempo.

Deste modo, a SAS busca fortalecer, em âmbito nacional governamental e da sociedade civil, seu papel regulador e coordenador da Política Nacional de Assistência Social, mediante a ampliação e o aprofundamento de parcerias, a definição de estratégias, o reforço de sua capacidade administrativa e gerencial voltada para o atendimento dos que dela necessitam como direito de cidadania e sua governabilidade.

Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social

A SAS vem desenvolvendo esforços voltados à implantação e implementação do Cadastro Nacional de entidades e organizações de assistência social. Trata-se de um instrumento indispensável na formulação, implementação, acompanhamento, avaliação e formulação de programas, projetos e serviços de assistência social nas três esferas de governo.

Estudos e pesquisas

Para subsidiar a missão da SAS e dos seus parceiros governamentais e não-governamentais, foram elaborados estudos e pesquisas sobre:

- custo de creches e padrões de atendimento/qualidade nas creches e pré-escolas conveniadas;
- os mínimos sociais na área da assistência social;
- gastos na área de assistência social;
- cuidadores domiciliares, agentes comunitários e assistência social;
- uma nova concepção de proteção às pessoas portadoras de deficiência;
- uma nova concepção da pessoa idosa;
- processo de implantação do sistema descentralizado e participativo da assistência social;
- situação do trabalho infantil no Brasil.

7. AVALIAÇÃO PROSPECTIVA

7.1 Dificuldades

- A permanência de uma cultura política que ainda se

propõe à assistência social como espaço oportuno para o **clientelismo** e o **paternalismo**, que desmoraliza pessoas e comunidades.

- **Ceticismo** de muitos que ainda apostam no assistencialismo mantendo procedimentos do passado.

- **A falta de uma cultura de gestão co-responsável nas três esferas de governo** para elaborar, executar e financiar a assistência social.

- **A ausência de uma prática de partilha entre o Estado e a Sociedade Civil** na elaboração e controle de programas e projetos de assistência social.

7.2 Desafios

- **Formação de recursos humanos multiplicadores** para o aprofundamento e continuidade do sistema descentralizado da assistência social.

- **Capacitação sobre planejamento** na área da assistência social.

- **Aumento do número de unidades gestoras municipais com capacidade gerencial, fundos e Conselhos funcionando.**

7.3 Estratégias da SAS

A – Parcerias

No mundo de hoje, a **sustentabilidade** de qualquer política social deve basear-se numa **relação** sinérgica entre **Governo e Sociedade**, em que a atuação de um potencializa a ação do outro, sem confundir as funções respectivas e sem abdicar da autonomia e responsabilidade de cada parceiro.

Neste sentido, na medida em que a parceria Estado – Sociedade se configura e se fortalece como uma das alterna-

tivas essenciais para viabilizar a cobertura e qualidade do atendimento da população excluída, a SAS, objetiva estabelecer mecanismos de indução do processo, de modo a estimular e incluir outros atores na gestão da assistência social para que este se desenvolva de forma mais rápida, consistente e eficiente.

B – Política de capacitação

O **processo de descentralização das ações** da área da assistência social para os estados e municípios, com modernização e eficiência, **pressupõe dotar os níveis estadual e municipal**, bem como os respectivos conselhos e as entidades e organizações de assistência social, **das condições gerenciais e técnicas** para exercer suas atividades com eficiência e eficácia.

Neste sentido, tendo presente as pré-condições ou requisitos que os gestores estaduais e municipais precisam satisfazer para se habilitarem à gestão da assistência social e a necessidade de criar uma cultura de gerenciamento em rede dos serviços sociais em âmbito local, a SAS se propõe desenvolver os seguintes projetos:

B.1 – Projeto de apoio técnico aos estudos, municípios e entidades

Este projeto de apoio técnico tem o objetivo de fornecer subsídios (manuais) – de caráter teórico, técnico e metodológico, visando a contribuir para:

- a capacitação gerencial dos estados e municípios para assumirem a coordenação e execução da assistência social;
- o conhecimento e organização da rede pública e privada da assistência social;
- a elaboração de diagnóstico sócio-econômico e do pla-

no de assistência social integrado com as demais políticas públicas;

- a implementação de uma sistemática de acompanhamento e avaliação das ações de assistência social;
- a incorporação de processos organizacionais e administrativos que garantam maior eficácia do atendimento prestado pela assistência social.

B.2 – Projeto de capacitação de recursos humanos dos estados, municípios, entidades e SAS

Este projeto de capacitação de recursos humanos tem o objetivo de dotar os níveis estadual e municipal, assim como os conselhos e as entidades e organizações de assistência social, dos recursos gerenciais e técnicos para exercer suas atividades com qualidade, eficiência e eficácia.

B.3 – Projeto de revitalização das entidades de assistência social para gerência de serviços em rede

Com este projeto se pretende iniciar uma nova prática de apoio às entidades prestadoras de serviço no âmbito da assistência social, promovendo a modernização dos serviços por meio de mudanças na concepção, na estruturação e execução dos mesmos.

7.4 Estudos e pesquisas

Sublinhamos alguns aspectos que julgamos da maior importância colocar em andamento, considerando, sobretudo, a continuidade sustentável deste processo de implantação da Política de Assistência com a participação e envolvimento de todos os níveis de governo e da sociedade civil organizada, como a forma mais democrática de garantir os direitos sociais dos que sofrem os efeitos perversos da globalização.

Neste sentido é necessário desenvolver:

- pesquisa sobre o Benefício de Prestação Continuada;
- pesquisa sobre padrões de qualidade para as políticas setoriais de atenção à família, criança e adolescente, idoso e pessoa portadora de deficiência;
- estudo sobre indicadores para a construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social;
- estudo sobre Programas de Geração de emprego e renda, de baixo custo e alto impacto social;
- estudos sobre a legislação que trata da transferência de recursos, critérios de partilha e formas de financiamento da Assistência Social;
- estudos para propor definição de percentual de recursos, nas três esferas de governo, para financiamento das ações;
- projeto de difusão da Política Nacional de Assistência Social.

7.5 Benefícios, serviços e programas da SAS

A Secretaria de Assistência Social assume em nível federal a responsabilidade pela coordenação e articulação das ações e a concessão de benefícios no campo da assistência social, também definindo diretrizes, tendo em vista a oferta de bens e serviços aos segmentos mais pobres da população brasileira.

Nestes últimos anos (1996 até hoje), a SAS apresenta os seguintes dados:

- **Atendimento de Criança em Creche**

A SAS propiciou o atendimento a 1.432.610 crianças, oriundas de famílias pobres, em creche e pré-escola, totalizando R\$ 472.961.474,37.

- **Atenção à Pessoa Idosa**

Nos serviços de Atenção à Pessoa Idosa, de caráter pre-

ventivo, curativo e promocional, que objetivam o atendimento de suas necessidades básicas, defesa e garantia de direitos e, sua integração na família e na comunidade, foram gastos R\$ 61.126.532,50 para atender a 270.542 pessoas.

- **Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência** .

Nos Serviços de Ação Continuada, para o atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência, foram destinados R\$ 150.143.286,50 a 124.160 pessoas.

- **Programa Brasil Criança Cidadã**

Voltado para a proteção integral de crianças e adolescentes de 07 a 14 anos, pertencentes a famílias em situação de pobreza e risco social, a SAS atendeu nestes últimos anos a 530.495 crianças e adolescentes em todo o País, totalizando R\$ 191.947.736,68.

- **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**

Destinado às famílias com filhos na faixa etária de 07 a 14 anos, submetidos a trabalhos caracterizados como insalubres, degradantes e penosos na zona rural. Durante estes anos a SAS disponibilizou R\$ 43.129.657,00 para atender a 156.492 crianças e adolescentes.

- **Benefício de Prestação Continuada**

Consiste na garantia de 1 salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 anos, ou mais, idade esta vigente desde 01 de janeiro de 1998, que comprovou não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família.

Este benefício, cuja concessão passou a vigorar desde 01 de janeiro de 1996, já beneficiou 816.578 pessoas, perfazendo um montante de R\$ 1.064.416.444,46, sendo:

- IDOSO: 187.657 pessoas a R\$ 145.910.827,32
- PPD: 628.921 pessoas a R\$ 918.505.617,14

- **Enfrentando a Pobreza**

Compreende a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do meio ambiente e sua organização social. Foram investidos nestes últimos anos R\$ 223.648.914,78 para atender a 3.409.337 pessoas.

- **Conselhos, Fundos e Planos**

Foram criados 3.535 Fundos Municipais de Assistência Social; 3.923 Conselhos Municipais de Assistência Social e elaborados 2.102 Planos Municipais, em 5.506 municípios brasileiros.

Ressalto aqui, que a Secretaria de Assistência Social passou a gerir os recursos a partir de 1996. Em 1995, o Ministério da Previdência e Assistência Social celebrou convênio com os Estados, visando à descentralização político-administrativa das ações na área da Assistência Social, buscando implementar a Lei Orgânica da Assistência Social.

A SAS foi criada pela MP 813, de 01.01.95, assumindo as atribuições da Secretaria de Promoção Humana do extinto MBES e instalada em maio do respectivo ano.

Finalizando, a Secretaria de Assistência Social, vem nestes últimos anos direcionando suas ações para implementação da Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, alterada em alguns pontos pela Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, buscando imprimir um caráter de equidade social.

5 Anos de LOAS: o Encaminhamento Técnico-Político, o Reordenamento Institucional, a Capacitação dos Atores Sociais e a Contribuição das Universidades Perspectivas

GILSON ASSIS DAYRELL*

Cabe-me, em primeiro lugar, saudar os participantes deste Seminário promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil de Santa Catarina- OAB/SC. Em segundo lugar, desejo agradecer pelo honroso convite para proferir uma palestra neste evento sobre o tema: 5 anos de Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Minha exposição irá refletir a experiência que nos últimos dois anos pude acumular como conselheiro governamental do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS.

Gostaria de iniciar por uma simples constatação: decorridos 5 anos de LOAS, o Brasil não dispõe de uma política nacional de assistência social, aprovada pelo CNAS, que explicita, com clareza, as normas gerais, os critérios de prioridade e de elegibilidade, os padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos, conforme determina o art. 19, inciso II da LOAS.

A ausência dessa política tem sido, nos últimos anos, a principal causa para o tratamento inadequado de diversas questões, simplesmente pela falta das orientações que o referido documento conteria.

* Advogado, Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Finalmente, na reunião do CNAS do dia 15/12/98, o colegiado terá em pauta o exame e aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e da Norma Operacional Básica - NOB, propostas pela Secretaria Nacional de Assistência Social.

Após um longo processo de elaboração, os textos preliminares dessa política e da NOB foram submetidos à apreciação da sociedade brasileira na reunião ampliada do CNAS, realizada nos dias 29 a 30 de outubro em Belém, Estado do Pará, onde estiveram presentes presidentes de conselhos estaduais e municipais, presidentes dos Fóruns de secretários estaduais e municipais de assistência social, técnicos do setor e todos os conselheiros do CNAS.

O CNAS abriu um prazo para receber sugestões sobre os textos apresentados pela Secretaria de Assistência - SAS e, após essa etapa, deve aprová-los no dia 15.

A NOB contém parte das normas gerais a que se refere o art. 19 da LOAS, representando, portanto, documento complementar ao de política, define estratégias, competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação e mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do FNAS para os Fundos Estaduais de Assistência Social - FEAS e Fundos Municipais de Assistência Social - FMAS.

Por que a PNAS e a NOB são fundamentais?

É que o texto da LOAS deixou muitas questões para regulamentação posterior e sem as determinações da política e da NOB, fica o CNAS sem condições de propor os avanços indispensáveis.

Passemos a examinar algumas dessas questões.

a) O art. 1º da LOAS permite a participação da sociedade nas ações de assistência social e o art. 3º determina que

estão aptas aos serviços de assistência social aquelas entidades e organizações que atuam sem fins lucrativos. Aqui não se questiona se as entidades com fins lucrativos podem usufruir de isenções tributárias, reservadas apenas às entidades sem fins lucrativos (art. 150, inciso VI, Constituição Federal, 1988) e beneficentes de assistência social (art. 195, § 7º, Constituição Federal, 1988). Questiona-se apenas se as entidades com fins lucrativos podem atuar na área de assistência social, já que a LOAS não privilegia entidade e a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações, tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, devendo ser julgada na mais fiel obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, conforme previsto no seu art. 3º. Essa questão foi resolvida na nova NOB, condicionando a participação dessas entidades lucrativas à inscrição junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (art. 9º, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, 1993) e à prestação de serviços com a qualidade definida na NOB. Ainda neste campo de definição de entidade beneficente de assistência social, e entidade sem fins lucrativos, cumpre mencionar as recentes disposições da Medida Provisória nº 1.729, de 02 de dezembro de 1998 (Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998 que apresenta uma nova definição para esse tipo de entidade, mediante alteração do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e introdução de um art. relativo às entidades sem fins lucrativos, educacionais e que atendem ao Sistema Único de Saúde. Cumpre ressaltar que a MP referida deixa em aberto o conceito de pessoa carente, não definindo esse público alvo no campo da assistência social prestada pelas entidades que gozarão da isenção do art. 195, § 7º, da Constituição Federal.

b) O CNAS relacionou diversas questões não detalhadas pela LOAS, especialmente no campo do financiamento da assistência social, sendo a primeira e mais importante a fixação da participação da União, dos Estados, DF e Municípios, considerando indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, cabendo ainda ao CNAS (art. 22, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, 1993) fixar critérios e prazos para a concessão dos benefícios eventuais pelos estados e municípios. Quanto aos critérios de transferência de recursos, o princípio de curto prazo, proposto pela PNAS, é o da série histórica. Quanto à transferência de recursos federais, está hoje disciplinada pelos Decretos nº 1.605, de 25 de agosto de 1995 e nº 2.298, de 12 de agosto de 1998 que regulamentam o FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social, Lei Federal nº 9.604, de 05 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a prestação de contas descentralizada e a aplicação dos recursos segundo os planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos e ainda pela Lei Federal nº 9.720, de 30 de novembro de 1998 que acrescentou um parágrafo único ao art. 30 da LOAS, estabelecendo, como condição de transferência de recursos federais e municipais, destinados à assistência social, alocados em seus respectivos Fundos de constitucional do co-financiamento. Dentre os objetivos fundamentais da intervenção do Estado na economia, assume relevância, na atual conjuntura brasileira, e admitindo-se que o processo de estabilização econômica não terá recuo, o objetivo de gerar um novo processo de redistribuição pessoal, espacial e setorial da riqueza nacional. Para alcançar o objetivo de redistribuição da renda nacional, através de subvenções, serviços e bens gratuitos, a Lei nº 9.533, de dezembro de 1997, e o respectivo Decreto nº 2.609, que a regulamentou, autorizam a União a prestar, através do FNAS, apoio financeiro a Municípios que instituírem programa de garantia de renda

mínima associado a ações sócio-educativas. A propósito desse assunto, foi criado um Comitê Interministerial para assessorar e entanto, uma definição clara das fontes de financiamento da assistência social, considerada como objetivo a ser alcançado pela República no texto constitucional (art. 3º, 194, 195, 203 e 204, Constituição Federal, 1988), especialmente quando o texto da PNAS informa que a população na faixa de pobreza (renda "per capita" de até ½ salário mínimo), corresponde a 21% da população brasileira e os recursos destinados no orçamento de 1999 representam apenas 1,7% do orçamento da seguridade social. Considerando que a matéria acima deva ser objeto de Lei Complementar e tendo em vista o Projeto de Lei sobre a Reforma Tributária proposto ao CN, o momento é oportuno para o tratamento de tão importante tema, não equacionado. Caberia aqui uma referência ao projeto de lei nº 4.690/98 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de caráter público e institui e disciplina o termo de parceria (conhecido como PL do terceiro setor). Esse PL incluiu a assistência social, prestada por entidades e organizações privadas, sem fins lucrativos, na possibilidade de obtenção de recursos públicos mediante a assinatura do termo de parceria. No entanto, não há qualquer referência ao controle social sobre esses recursos, como determina a Constituição Federal e a LOAS, discriminando ainda as entidades lucrativas, por não prever a licitação para a compra de serviços. Interessa ainda observar que o PL permite a inscrição das entidades atualmente beneficiadas no regime em vigor, por um período de dois anos, findo o qual terão que optar por um ou outro regime.

c) Quanto ao reordenamento institucional, cabe uma breve referência à Lei Federal nº 9.649, de 27 de maio de

1998, que dispõe sobre a organização da PR e dos Ministérios, e cria a Secretaria Nacional de Assistência Social dentro do MPAS. É o único dos três integrantes da seguridade social que não tem ministério exclusivo. Quanto aos demais órgãos e instâncias do sistema descentralizado e participativo da assistência social, observa-se a lenta criação dos conselhos municipais de assistência social e mesmo a modesta atuação de alguns conselhos estaduais. Dos 5.506 municípios brasileiros, apenas 3.912 possuem Conselho, 3.342 possuem Fundo e 2.076 possuem Plano de Assistência Social. É indispensável um avanço nestes campos, especialmente agora quando a transferência de recursos federais está condicionada à existência de recursos próprios estaduais e municipais nos respectivos Fundos. Cabe aqui ressaltar a importância das comissões intergestores, previstas na NOB, que irão habilitar os municípios quanto ao nível de gestão. Os estados atuarão supletivamente quando não for viável a gestão municipal. Por aí se nota a importância da qualificação de conselheiros e gestores para as funções previstas na LOAS e leis correlatas. No dia 18/12 estará sendo lançado, aqui em Florianópolis, em teleconferência nacional, o Programa de qualificação referido.

d) Ao encerrar essas breves considerações gostaria de chamar a atenção para o papel das universidades brasileiras na elaboração conceptual das questões aqui esboçadas. Carecemos de teses de mestrado e doutorado, como a de Raquel Raichelis, sobre Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social. Teses que tratem de conceitos de família carente, de forma regionalizada, de investigação sobre a pobreza no Brasil e as formas de conseguirmos a sua superação através de modelos de desenvolvimento, teses que tratem de critérios para a concessão de benefícios de prestação continuada a pessoas portadoras de deficiência e a idosos, quando, neste

último caso, estamos reduzindo a idade de concessão desses benefícios em oposição à tendência de aumento da esperança de vida, investigação sobre a falta de consciência filantrópica da sociedade, identificada pelo IDESP numa pesquisa amostral sobre o Terceiro Setor no Brasil e tantas outras. Caberá ainda à universidade a avaliação dos programas de qualificação profissional de atores sociais, especialmente para a inserção dos excluídos no mercado de trabalho.

Parte
B
