

Assistência Social  
Controle Social  
Rede Socioassistencial  
Financiamento  
Conselhos Sociais

# ***Assistência Social e Controle Social***

A Cidadania em Perguntas e Respostas

Assistentes Sociais - Agentes Sociais  
Profissionais Liberais - Movimentos Sociais

**Helio Abreu Filho**  
Autor e Organizador

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL: A CIDADANIA EM PERGUNTAS E RESPOSTAS**

**1ª Edição**

**Florianópolis**  
**2009**

**APOIO:**

Comissão de Assistência Social da OAB/SC

Associação das Entidades Filantrópicas de Santa Catarina - ASSEF

Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC

**ISBN 978-85-909446-0-7**

ABREU, Helio Filho, 1955

Assistência Social e Controle Social: Perguntas e Respostas / Helio Abreu Filho et al. Florianópolis. 2009

## **SUMÁRIO**

### **APRESENTAÇÃO**

### **INTRODUÇÃO**

#### **PARTE I – Assistência Social e Controle Social: Perguntas e Respostas**

1. Assistência Social: A Cidadania no Século XXI
2. Controle Social das Políticas Públicas como Garantia dos Direitos
3. Conselhos Sociais
4. Rede de Atendimento aos Direitos Sociais
5. Financiamento da Política da Assistência Social

#### **PARTE II - Textos Complementares**

1. Mecanismos de Exigibilidade dos Direitos Sociais
2. Normalização em Responsabilidade Social: ISO 26000 - Novo alento às entidades de assistência social
3. Fundo do Idoso: do Plano ao Orçamento
4. CONFERÊNCIAS: Subsídios que a história disponibiliza para elaboração dos Regimentos Internos das Conferências

**Revisão Ortográfica:** Teresa Jorge Cherem

**Autores**

Azor El Achkar

Daniel Valois

Edi Mota Oliveira

Evaldo Lentz

Helio Abreu Filho

Iraci de Andrade

Marlene de Andrade

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas

Simone Ivone Sumar



## APRESENTAÇÃO

Trata-se de um trabalho associativo realizado por um conjunto de *experts* da área social que, contribuindo com seus estudos e suas reflexões, vêm engrossar com conteúdo sólido, as sentidas ausências de orientações para as instituições que compõem os movimentos sociais.

As informações sobre política de assistência social e sua compreensão passam a ser de vital importância para as entidades de assistência social na atualidade, posto que a intensa produção de normas e textos legais se torna, a cada dia, uma real ameaça à sobrevivência das organizações sociais.

Nos últimos anos, a política de assistência social assumiu um conjunto de responsabilidades, dentre elas, os serviços especiais e de proteção juridicossocial que não estavam sob o manto das demais políticas públicas. E esta alteração legal implica, necessariamente, no reordenamento das instituições e organizações de assistência social.

À vista destes apontamentos e pelo fato de que neste ano de 2009 o Governo do Estado e os Governos Municipais, bem como a Sociedade Civil Organizada são chamados a construir juntos as CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, vê-se que o produto do esforço dos articulistas na produção do livro “ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas” torna-se um imperativo.

Nestas conferências, o tema central será A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL nas políticas públicas, no que convergem os temas e subtemas constantes deste livro: conselhos sociais, financiamento, controle social, rede socioassistencial.

Neste sentido, este livro vem ao encontro não só do interesse das conferências de assistência social, mas também de outras que serão realizadas, de igual envergadura e importância, relativas aos segmentos criança e adolescente, idoso e pessoa com deficiência.

MANOEL MOTA

Deputado Estadual de Santa Catarina

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL: A CIDADANIA EM PERGUNTAS E RESPOSTAS**

## INTRODUÇÃO

Esta Obra representa o pensamento de um seleto grupo de atores e protagonistas da assistência social em Santa Catarina, sobre um conjunto de questões que estão a desafiar a atuação dos profissionais, gestores governamentais e não governamentais do Setor.

Portanto, o conteúdo apresentado não tem compromisso com a erudição e nem com as reflexões mais elaboradas que povoam as lides universitárias. Busca, contudo, trazer para o leitor, o que está sendo escrito na atualidade sobre este tema, bem como o que os articulistas extraem de tais conteúdos e práticas a que são chamados a desenvolver, dada a sua experiência profissional.

É espírito deste Livro, de cunho educativo, escrito de forma simples, sensibilizar todos os atores sociais para que entendam as modificações que precisam fazer, contribuindo para a formação das atitudes que devem manter para o bem-estar da sociedade.

No Capítulo Assistência Social e Cidadania para o Século XXI, o leitor terá acesso a alguns subsídios, ainda não sistematizados ou postos em discussão, sobre preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No Capítulo Controle Social, numa variada ótica e abordagem, será apresentado o poder legítimo que as Entidades Não Governamentais possuem desde a Constituição de 1988, bem como os mecanismos e instrumentos utilizados para que o controle social seja efetivado de forma democrática e em consenso com o Estado.

No Capítulo Conselhos Sociais (políticas públicas), será ressaltada a legitimidade dos Conselhos Sociais, como espaços de discussão e de caráter normativo. Serão indicadas as atribuições e o papel do Conselheiro Não Governamental, tendo como responsabilidade representar uma política pública e não monopolista, buscando a interlocução com políticas setoriais e uma melhor qualidade de vida para todos.

No Capítulo Rede de Atendimento aos Direitos Sociais, além de pretender apresentar um conjunto de conceitos e elementos que compõem uma Rede de Atendimento, terá como objetivo levar o leitor a refletir sobre o sentido e a justificativa para composição desta Rede, tendo como foco a *proteção integral* ao ser humano. Para tanto, serão apresentados subsídios sobre a necessidade de as instituições buscarem seu reordenamento, especialmente no que concerne à cultura e aos valores.

No Capítulo Financiamento da Política de Assistência Social, apresenta-se como está distribuída a competência dos entes públicos para o financiamento das ações promovidas pelas entidades de assistência social, bem como as fontes de financiamento privado, além dos instrumentos jurídicos de contratação e captação de recursos e as possibilidades de financiamento por outras fontes.



No Capítulo Textos Complementares, a preocupação está focada em facilitar a inclusão do entrante nas múltiplas interfaces da área da assistência social, possibilitando a apropriação dos conteúdos que atualmente se encontram em discussão e que, portanto, ainda não contêm entendimentos convergentes e orientações consolidadas.

Concluindo, podemos afirmar que este Livro não tem a intenção de conter todas as perguntas, nem todas as respostas, mas estabelecer um Marco Referencial sobre alguns pontos temáticos, para que possam subsidiar o início de um diálogo nos espaços públicos pró-cidadania e inclusão social, permitindo a inserção do cidadão nos debates que ensejem decisões sobre políticas públicas. Contudo, é também pretensão apontar ao leitor interessado, algumas fontes bibliográficas para obtenção de respostas com maior profundidade na temática de seu interesse.

Afinal, educar é conduzir o Espírito ao gradual e progressivo conhecimento da verdade; verdade que, no sábio dizer do maior pedagogo, que há 2000 anos passou pela Terra, fará o homem livre.

## **PARTE I – Assistência Social e Controle Social: Perguntas e Respostas**



## 1. Assistência Social: A Cidadania no Século XXI

Helio Abreu Filho<sup>1</sup>

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

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

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

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

Vários aspectos que envolvem a Política de Assistência Social aqui serão apresentados no formato de perguntas e respostas, visando subsidiar cidadãos,

---

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

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

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

conselheiros e profissionais no desempenho com qualidade de suas atividades. Esperamos assim contribuir para a implementação da Política de Assistência Social, de forma descentralizada e democrática.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Para o acesso a benefícios e alguns serviços, a política de assistência social, por não ter um caráter universal de atendimento, estabelece um 'quantum' para o seu usuário - àqueles com renda familiar correspondente a (-) ¼ sal. mínimo *per capita*.

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

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

- **Inserção**

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

- **Prevenção**

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

- **Promoção**

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

- **Proteção**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De acordo com TAPAJÓS (2006)<sup>11</sup>, a política de assistência social é fruto de conquistas sociais que resultaram das lutas democráticas pela ampliação da cidadania.

---

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

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

Ela compõe o Sistema de Seguridade Social brasileiro: não é um ato mecânico e emergencial de mera *provisão*, desvinculada da linguagem dos direitos e de projetos coletivos de mudança social. Isso tem contribuído, segundo a articulista, para desqualificar um acontecimento histórico, sem equivalência nas sociedades contemporâneas, que faz do Brasil um país inovador, qual seja: em meio à onda neoliberal que se espalhou pelo mundo, a partir dos anos 80, a nação brasileira concebeu um sistema de seguridade social que elevou a assistência a um *status* de cidadania.

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

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

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

Como exigência para seu desenvolvimento (condicionantes), deve existir um aparato legal e institucional, recursos materiais, financeiros e profissionais com preparo teoricometodológico, éticopolítico, motivado e bem remunerado.

E, dentre o eixo políticolegal, enuncia:

### **1988: Constituição Federal**

Define a Assistência Social como política da Seguridade Social Brasileira. Trânsito para o campo dos direitos sociais > universalização do acesso > responsabilidade estatal > superação do assistencialismo > ampliação do protagonismo dos usuários > participação da população > descentralização politicoadministrativa.

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

“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por um conjunto

---

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

integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>15</sup> Resolução n.º 191, de 10 de novembro de 2005 – CNAS (DOU 17/11/2005) que institui orientação para regulamentação do artigo 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais.

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

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

De acordo com MONELLO<sup>17</sup>, a Constituição Federal, ao tratar da imunidade de contribuição para a seguridade social pelas *entidades beneficentes de assistência social*, está se referindo àquelas pessoas jurídicas de direito privado que praticam a beneficência, sem fins lucrativos.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

**II - de assessoramento:** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários; da formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742/93, do Decreto 6.308/2007 e das deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18 dessa Lei; e,

**III - de defesa e garantia de direitos:** aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos **direitos socioassistenciais**<sup>19</sup>, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742/93, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do artigo 18 dessa Lei.

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

- assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações e grupos de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na Política de Assistência Social;

- formação politicocidadã de grupos populares, nela incluindo a capacitação de conselheiros e lideranças populares;

- sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas de assistência social;

---

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

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

- promoção da defesa de direitos já estabelecidos, por meio de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade;
- reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente;
- estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda;
- produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando-os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social;
- monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social e do orçamento e execução orçamentária.

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

- I – promoção da defesa de direitos já estabelecidos por distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade; ou
- II – reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente.

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

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

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

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

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

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



comprovante de inscrição no Conselho Municipal de sua sede ou de onde desenvolve suas principais atividades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

- **ordem legal** – que dizem respeito à garantia da legitimidade da autoridade pública e ao apoio aos atos de fiscalização;

- **ordem institucional** – que trata da adequação das normas e dos meios administrativos disponibilizados para o exercício da função pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- (a) sobre os órgãos e as entidades governamentais, no que diz respeito à política estabelecida para o idoso (artigo 7º c/c artigo 52); e,
- (b) sobre a ação das entidades de atendimento, no cumprimento aos ditames do Estatuto do Idoso (artigo 52 c/c artigo 55).

A fiscalização da Política do Idoso diz respeito à verificação da existência de prioridade na execução e/ou no apoio dos diversos setores públicos aos programas que tenham por fundamento os princípios e as diretrizes da Política estabelecida. Também compreende a verificação e avaliação do cumprimento das competências estabelecidas pelo artigo 10 do Estatuto do Idoso. Dentre as ações da política a serem acompanhadas e fiscalizadas junto aos setores públicos<sup>29</sup>, destacam-se:

- atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população (artigo 3º, parágrafo único, inciso I);
- capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos (artigo 3º, p.u., inciso VI);

---

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

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

- estabelecimento de mecanismos para divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento (artigo 3º, parágrafo único., inciso VII);
- garantia de acesso do idoso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais (artigo 3º, parágrafo único, inciso VIII);
- cumprimento das normas de planejamento e execução emanadas dos órgãos competentes da Política do Idoso (artigo 48).

Já a fiscalização das entidades de atendimento terá como objeto os diversos atos e fatos como sejam:

- existência de programa de manutenção na entidade (artigo 48);
- existência de ato de inscrição da entidade no Conselho Municipal do Idoso/CMI - (artigo 48, parágrafo único);
- atendimento regular aos quesitos que são exigidos na inscrição da entidade no CMI (artigo 48, parágrafo único), tais como:
  - (a) instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
  - (b) objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;
  - (c) regularmente constituída;
  - (d) idoneidade de seus dirigentes; e
  - (e) outros adicionalmente estabelecidos pelo Conselho Municipal do Idoso, além dos eventualmente requeridos pelos Conselhos afins (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde, etc...);
- adoção de princípios pelas entidades de longa permanência (artigo 49), a saber:
  - (a) preservação dos vínculos familiares;
  - (b) atendimento personalizado e em pequenos grupos;
  - (c) manutenção do idoso na mesma instituição, salvo em caso de força maior;
  - (d) participação do idoso nas atividades comunitárias;
  - (e) observância dos direitos e das garantias dos idosos;
  - (f) preservação da identidade do idoso e oferecimento de ambiente de respeito e dignidade;
- danos aos idosos, no caso de idosos abrigados (artigo 55, § 1º);
- fraude em relação ao programa de atendimento (artigo 55, § 1º);
- aplicação ou desvio de finalidade dos recursos públicos (artigo 55, § 2º);
- situações de risco aos direitos assegurados nesta Lei (artigo 55, § 3º).

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

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

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

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

A apuração das responsabilidades no âmbito da legislação estatutária sobre as entidades de atendimento (e não sobre as pessoas, seus gestores), não exclui a apuração de possíveis crimes, faltas éticas ou disciplinares, conforme a legislação civil, penal, administrativa e normas eticodisciplinares. É o que estabelece o artigo 55 do Estatuto do Idoso.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

O *devido processo legal*, pela via judicial, na apuração de irregularidade em entidade de atendimento está disciplinado no artigo 65, que estabelece o procedimento de apuração de irregularidade em entidade governamental e não governamental de atendimento ao idoso. Segundo o citado dispositivo, o procedimento judicial terá início

---

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

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

mediante petição fundamentada da *pessoa interessada*<sup>33</sup> ou de iniciativa do Ministério Público. Nesse sentido, havendo motivo grave, poderá a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decretar liminarmente o afastamento provisório do dirigente da entidade ou outras medidas que julgar adequadas, para evitar lesão aos direitos do idoso, mediante decisão fundamentada.

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

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

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

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

Estes requisitos são:

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

De dois em dois meses, o Prefeito é obrigado a publicar relatório resumido da execução orçamentária e, anualmente, toda a documentação do ano anterior referente a

---

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

receitas e despesas. O chefe do Executivo também deverá, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, por meio de audiência pública (LC 101/2000, artigo 9º, § 4º). É obrigatório o registro próprio dos recursos vinculados (fundos), de modo que a disponibilidade de caixa, receita e despesa fiquem identificados de forma individualizada (LC 101/2000, inciso I, artigo 50).

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

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

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

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

SUAS	
EIXOS	ATORES
<b>Promoção</b> (entidades que fazem acontecer o direito)	Governo Federal Ministério do Desenvolvimento Social Governo Estadual Secretaria de Estado Desenvolvimento Regional Secretaria da Fazenda Secretaria Estadual Gestora da Política de Assistência Social Gestor Municipal de Assistência Social CRA's – Centro Regional de Assistência Social Associação de Municípios Empresas privadas Organizações de assistência social
<b>Controle Social</b> (entidades que fazem a vigilância para que o direito aconteça)	Movimentos Sociais Tribunal de Contas Poder Judiciário Corregedoria de Justiça Câmara Municipal de Vereadores

<sup>37</sup> Idem anterior

	Fóruns Municipais Conselhos de Políticas Públicas (de Direitos e Setoriais) Escolas Universidades Cooperativas Movimentos Sociais Conselhos de Desenvolvimento Regional COEGEMAS Comissão Intergestora Bipartite (CIB) Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) Frente Parlamentar Federal Sindicatos Instituições Religiosas Associações de Classe Clubes de Serviço
<b>Defesa de Direitos</b> (entidades que demandam em juízo, restabelecendo o direito).	Ministério Público Defensoria Pública Organizações de Defesa de Direitos

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

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

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

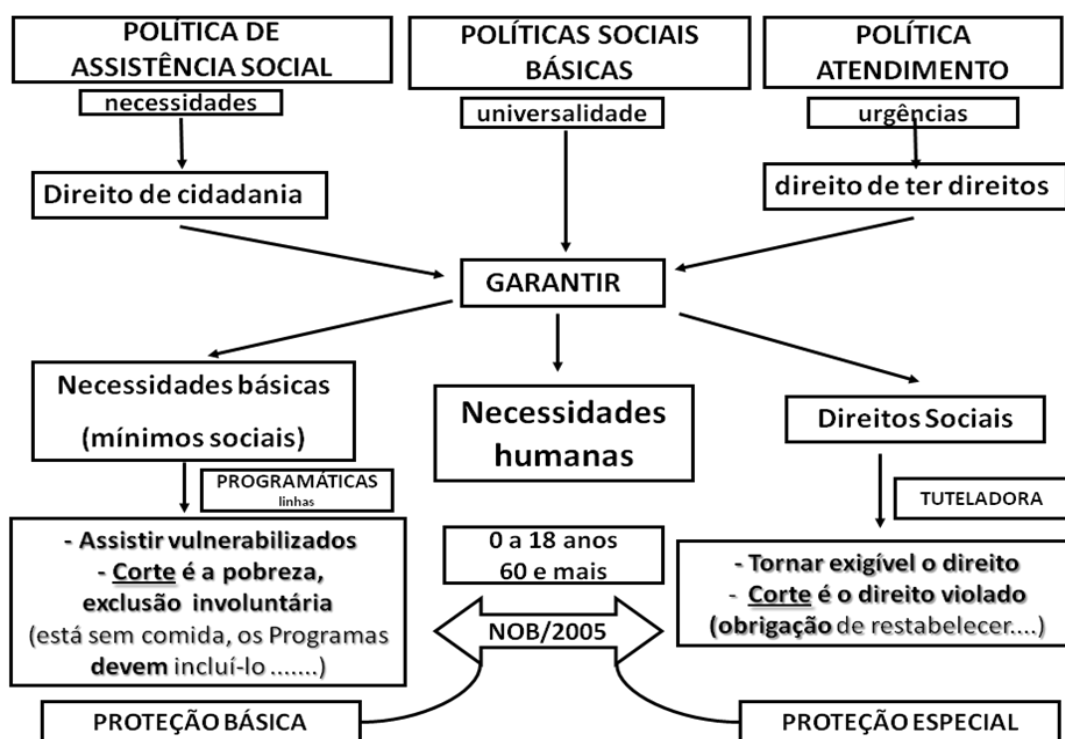
Empiricamente, podemos dizer que a **Política de Assistência Social** busca atender algumas das **necessidades humanas** de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade pessoal ou social (*'quem dela necessitar'*), e que assim se encontram devido a um processo de exclusão social *involuntária*, e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

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

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

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

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



## 24. O que é Cidadania?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta conceituação proposta por TEIXEIRA (2006) pressupõe que as instituições estejam conformadas às exigências do atual momento de evolução da sociedade, que exige das instituições compromisso com a transformação, para realização de trocas com a ambiência (influenciem e se deixem influenciar), que estejam amadurecidas e dominem as técnicas do diálogo e da mediação; e, no nosso entendimento, para o caso das instituições

---

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

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

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

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

espíritas, que estas adentrem o espaço novo, seguras de seus paradigmas (como o da fé raciocinada) e da imperiosa necessidade de sua reforma (Questão 814 – LE), sempre pautadas na lógica e na razão, em confronto permanente com o que nos apresenta a filosofia e a ciência, que sustentam a sua religiosidade.

## **26. O que é ser Cidadão?**

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

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, liberdade, propriedade, igualdade perante a lei, ou seja, que garantem a vida em sociedade. Direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, em geral considerado como o direito de votar e ser votado. E, os direitos sociais, por sua vez, garantem a participação na riqueza coletiva.

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

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

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

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

---

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

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

Os meios de produção de riqueza do país estão concentrados nas mãos de 6% dos brasileiros, ou seja, um país que não registra sinal de democratização da propriedade privada dos seus meios de produção. Excetuando os efeitos das crises financeiras locais e mundiais sobre alguns proprietários ou setores específicos, mostra-se que os proprietários no Brasil acumulam capital apoiados por um sistema econômico dinâmico e um Estado *sui generis* que, de modo independente do regime que lhe dá feição (colônia, império ou república; escravocrata, patrimonialista ou liberal; ditadura ou democracia), afiançou e sustentou os ganhos dos grandes proprietários desde os tempos da colônia, passando pelos acordos do café e da garantia de demanda para a indústria. Hoje não é diferente. “A guerra fiscal e a transferência de recursos na forma de juros aos aplicadores financeiros continua dando a tônica da concentração de riqueza no país: o uso do Estado como fonte de acumulação e de riqueza e a garantia da sua continuidade”. Portanto, alcançar as Metas do Milênio e outras que objetivam combater a pobreza e a desigualdade implica em um amplo processo de mobilização da sociedade civil, orientada para a democratização das relações sociais e econômicas e de nossas instituições: família, escola, sindicato, igreja, Estado, entre outras, condição para a implementação de políticas universais, unificadas e uniformizadas, que ofereçam serviços em quantidade, qualidade e diversidade, orientadas pela concepção do interesse público.

---

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





## 2. Controle Social das Políticas Públicas como Garantia dos Direitos

Marlene de Andrade<sup>46</sup>

Helio Abreu Filho<sup>47</sup>

Iraci de Andrade<sup>48</sup>

É muito comum ouvirmos falar da importância do envolvimento do conjunto da sociedade no controle social das políticas públicas, a fim de efetivar direitos de cidadania e democratização do Estado brasileiro. Neste capítulo, buscamos realizar um breve diálogo com alguns elementos que constituem o campo de debates relacionados à temática das políticas públicas, da gestão democrática, do controle social e dos direitos de cidadania.

### 01. O que é Política Pública?

Quando se fala de política pública, está se referindo, também, a um instrumento público específico do Estado, responsável por formular e executar um conjunto de ações coletivas com vistas à concretização de direitos sociais, legitimados e previstos legalmente. Assim, pode-se afirmar que os direitos sociais se materializam por meio do desenvolvimento de um conjunto de ações coletivas (programas, projetos, serviços e benefícios), com a correspondente regulação e provisão do Estado, somado à participação e ao controle da sociedade (PEREIRA, 2007).

Importante evidenciar que as políticas sociais são resultados de processos politicossociais conflituosos e tensos, de elaboração, negociação e regulação. Desse modo, as políticas públicas são construídas por indivíduos e grupos sociais que, por sua vez, orientam-se por diferentes interesses, princípios e valores de ver e atuar na realidade social e, de forma específica, na esfera pública. Portanto, a defesa de políticas públicas voltadas à real superação das desigualdades sociais e à promoção da cidadania e justiça social, constitui-se uma opção política em processo de construção, luta e resistência.

Nessa perspectiva, parte-se da compreensão que política pública deve se constituir na articulação do compromisso do Estado e da sociedade, com vistas à melhoria das condições de vida, promovendo maior igualdade e justiça social. Portanto, se não houver a implementação de ações concretas, por meio de políticas públicas universalizantes, democráticas e redistributivas, com o efetivo controle social, não haverá garantia dos

---

<sup>46</sup> Assistente Social, especialista em políticas sociais e família; especialista em saúde pública; presidente do Mesomercosul e do Instituto Saga- Instituto de Desenvolvimento Regional.

<sup>47</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

<sup>48</sup> Assistente Social, mestre e doutoranda em serviço social pela PUCRS.

direitos sociais (saúde, assistência social, educação, segurança, moradia, esporte...) ao conjunto da população.

Outro aspecto importante a ser destacado na formulação e implementação de políticas públicas, diz respeito ao caráter intersetorial que as mesmas devem ter, abrangendo ao mesmo tempo, as múltiplas necessidades sociais básicas expressas por um mesmo cidadão, ou seja, educação, trabalho, habitação, transporte, saúde, etc. Nessa direção, o desafio que se põe é a superação das políticas compensatórias, seletivas e fragmentadas, responsáveis pela reprodução histórica das desigualdades sociais, econômicas e politicoculturais.

Por isso, a concretização dos direitos sociais pressupõe a justa redistribuição dos bens e das riquezas produzidas socialmente pelo conjunto da sociedade, associadas à gestão democrática da 'esfera pública', com a efetiva participação dos cidadãos na formulação, execução, no controle e na avaliação das políticas públicas. Essa visão se contrapõe frontalmente com a concepção tradicional burocraticoadministrativa, ainda predominante nas diferentes esferas politicoadministrativas do país.

## **02. O que caracteriza uma Gestão Democrática de Política Pública?**

Sem dúvida, uma concepção democrática da 'esfera pública', identificada com a efetivação dos direitos sociais e da construção da cidadania, encontra-se comprometida e edificada com a participação popular e o controle social qualificados, buscando assim, a legitimação e o fortalecimento permanente de espaços públicos de acolhida, regulação e provisão às demandas sociais do conjunto da sociedade.

Portanto, a gestão pública democrática está estreitamente ligada à construção de uma cidadania emancipatória e com o real compromisso do estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, incorporando a efetivação do controle social ao conjunto das decisões e ações públicas. O controle social ou a apropriação coletiva do 'espaço público', por parte da sociedade, deve também estar vinculado aos princípios da democracia, igualdade e justiça social.

De forma complementar, é fundamental a compreensão de que tanto o espaço 'público estatal', quanto a 'sociedade civil', deparam-se com disputas de projetos, concepções e interesses diferenciados, coletivos e individuais. Nessa linha de debate, NOGUEIRA (2005), define diferentes concepções de participação (assistencialista, corporativa, eleitoral e política), enfatizado que é pela **participação política** que,

“(...) indivíduos e grupos interferem para fazer com que as diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize, ou seja, compartilhado. É essa participação, em suma, que se consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos (p. 133)”.

A construção de NOGUEIRA quer explicitar que não é qualquer forma de participação que leva à democratização da gestão pública, ou ainda, à promoção da cidadania emancipatória dos diferentes sujeitos individuais e coletivos. Ou seja, afirma-se que a sociedade pode participar do controle social da gestão pública e, ao mesmo tempo, permanecer subalterna aos pareceres, trâmites e (des)informações tecnoadministrativas. Nesse mesmo sentido, o referido autor aponta ainda que a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, no processo de gestão democrática de políticas públicas, necessita articular ‘especialização tecnoadministrativa com o protagonismo ‘eticopolítico’.

Nesta perspectiva, o investimento na capacitação deve ser uma meta permanente a ser perseguida pelos atores sociais que participam da construção coletiva da gestão democrática da esfera pública. O conhecimento capaz de esclarecer, explicar e desvendar o ‘saber instituído’ representa um instrumento fundamental para uma prática de controle social mais qualificada técnica e politicamente. Significa a real possibilidade de se avançar na participação ativa do processo decisório, conquistando o reconhecimento e a legitimidade política no interior da esfera pública.

### **03. Qual a Importância da Participação Popular na Democratização do Estado e da Sociedade?**

O movimento nacional pela democratização e pelo fim do regime ditatorial, desencadeado no país especialmente a partir dos anos 70 do século XX, colocou em pauta na sociedade brasileira, a necessidade do alargamento dos espaços de participação, assim como da ampliação dos direitos de cidadania, desembocando na aprovação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. Os movimentos sociais vinculados às lutas populares defendiam o direito de participarem ativamente do controle social das políticas públicas, compreendendo-as como mecanismos politicoinstitucionais do Estado para a concretização dos direitos sociais de cidadania.

A emergência dessa concepção mais atuante e autêntica de efetivação da democratização do Estado e da sociedade brasileira revelou a concepção do ser humano como ‘sujeito portador de direitos’. A noção de direitos vai além do ‘legalmente instituído’, ou seja, expõe-se a perspectiva da ampliação e criação de novos direitos de forma permanente. O horizonte posto é a democratização da sociedade e não somente do Estado, enquanto esfera politicoadministrativa.

Resultado desse processo socio-histórico de lutas, mobilizações e pactuações, o direito à participação popular na elaboração e no controle social das políticas públicas encontra-se garantido constitucionalmente e regulamentado em leis específicas, a exemplo da Lei Orgânica da Saúde (LOS-1990), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-1993), do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA-1990), Estatuto do Idoso (2003) e, mais

recentemente, o Estatuto da Cidade (2001). Vale ressaltar que o controle social, além da forma institucionalizada, pelos Conselhos de Políticas Públicas, o conjunto da sociedade tem garantido a livre organização social a fim de legitimar e defender seus interesses, assim como acompanhar a gestão pública nas diferentes escalas de gestão pública do Estado.

O contexto social do Brasil, desde a aprovação da 'Constituição Cidadã de 1988', transformou-se profundamente, exigindo por parte dos segmentos, das organizações e dos movimentos sociais, comprometidos com a histórica luta pela democratização do Estado brasileiro e pela garantia universal dos direitos de cidadania, uma profunda análise crítica que consiga apontar os novos desafios e as novas possibilidades em tempos de globalização hegemônica neoliberal. Em síntese, sobre o novo contexto societário mundial, destaca-se:

“A reestruturação produtiva, a radicalização do projeto (neo) liberal e a reestrutura do estado no contexto do capital transnacionalizado, instauradas na contratendência de sua crise, impulsionam a generalização das relações mercantis às mais recônditas esferas e dimensões da vida social. Afetam transversalmente a organização societária, a divisão do trabalho social, os direitos sociais e a constituição dos sujeitos; redimensionam funções e atribuições profissionais, como as relações sociais e os específicos processos de trabalho por meio dos quais se realizam a produção e distribuição de bens e serviços (IAMAMOTO, 2007, p. 255)”.

A caracterização do referido contexto mundial aponta para o aprofundamento de históricas desigualdades e contradições sociais, econômicas, políticas culturais e territoriais, afastando imensos contingentes populacionais ao acesso a bens e serviços públicos, essenciais para assegurar as condições básicas de vida e dignidade humana.

Referindo-se ao atual contexto de atuação do movimento social, GOHN (2005) afirma que a identidade dos movimentos sociais, forjada no final do século XX e referenciada nos direitos sociais universais, passou a ser reestruturada a partir de três critérios básicos: a) o econômico, selecionando somente os vulneráveis; b) o fracionamento, onde os vulneráveis passam a ser divididos quando da realização do atendimento (crianças, idosos, mulheres...); e, c) o desempenho de uma atividade, onde, em nome do protagonismo social, dos movimentos e ativistas sociais, foram sendo incorporados no processo de gestão, não mais para protestar, mas para FAZER, criando, assim, o chamado 'capital social'. Nessa mesma perspectiva, CHAUÍ (2005) lança o seguinte questionamento:

“(...) as ONGs são a retomada dos movimentos sociais em novos tempos, em consonância com as novas condições históricas ou são a substituição dos

movimentos e, tornando-se interlocutores exclusivos do poder público e canalizadoras exclusivas dos fundos públicos, estão comprometidas com a despolitização contemporânea (p.30)”.

Evidenciam-se, assim, elementos de análises críticas que buscam provocar avaliações críticas dos diferentes atores sociais da sociedade civil, com vistas à construção de respostas coletivas, capazes de politizar, ampliar e fortalecer os espaços públicos, como condição básica da estruturação de uma sociedade democrática, garantidora de direitos. Acredita-se que é o papel ativo dos múltiplos atores sociais que detêm a potencialidade de criar e articular novas institucionalidades participativas e inovadoras da democracia. Em outras palavras, é justamente o movimento dialético da realidade social que faz emergir o ‘novo’, superando o ‘velho’; ou seja, a afirmação de novos direitos da incessante luta coletiva do ‘direito a ter direito’.

Diante do exposto, cabe afirmar que o conjunto dos direitos sociais, civis e políticos, atualmente legitimados, legalizados e normatizados, são socio-historicamente determinados, ou seja, sua manutenção, ampliação ou mesmo retração, dependerá da capacidade coletiva de luta, participação, organização e representação política dos amplos segmentos populares. O atual contexto nacional, sem dúvida, desafia a capacidade de articulação das forças democráticas, na promoção urgente da qualificação tecnicopolítica da participação social, com vistas à superação das históricas fragilidades da sociedade civil, na efetiva intervenção da democratização da gestão do Estado, das Políticas Públicas e do acesso e garantia dos direitos de cidadania.

#### **04. O que é *Controle Social*<sup>49</sup>?**

Quando a idéia de controle social foi apresentada, por volta da década de 20 do século XX, pela sociologia americana, ela surgiu associada a estudos sobre crime e comportamentos socialmente indesejáveis. Nesse contexto, o controle social era entendido como um conjunto de recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para garantir que a conduta de seus membros respeitasse as regras e os princípios estabelecidos. Dessa forma, aproximava-se bem mais da idéia durkheimiana de coerção social do que da idéia contemporânea de mobilização social. Mais recentemente, entretanto, a evolução nas formas de interação ou de associação entre o setor privado e o

---

<sup>49</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Organização: Helio Abreu Filho. Colaboradores: **Membros da Comissão:** Hélio Abreu Filho (Ms); Arlete Carminatti Zago; Sandra Santos Silva Kruel; Paola Gomes Estrella Krueger; Azor el Achkar; Rodrigo Rocha de Moraes; Franciny Beatriz Abreu (Especialista); Ermes Tadeu Zapelin (Doutor); Edi Mota de Oliveira; Heloísa Maria José de Oliveira (Doutora); Regina Heck. **Instituições:** Conselho Regional de Psicologia de Santa Catarina; Conselho Regional de Serviço Social de Santa Catarina; Associação Catarinense para Integração do Cego.

público, bem como as reformas estatais – administrativas e tributárias - implementadas ao redor do mundo, responsáveis por mudanças na concepção do papel do Estado e pela descentralização das suas atribuições, têm apontado para uma necessidade de participação, cada vez maior, da sociedade no controle da administração, fazendo emergir ou fortalecendo um novo conceito de controle social.

No Brasil, até 1988, o principal modo de fazer o controle social e influenciar as decisões governamentais era pela pressão do voto, como forma legítima de assegurar a melhoria dos serviços e uma política de governo comprometida com os interesses da maioria. A Constituição de 1988, entretanto, traz no seu bojo uma perspectiva de democracia não só representativa, mas também participativa, ao prever a presença da comunidade no acompanhamento e na verificação das ações de gestão e na execução das Políticas Públicas, avaliando seus objetivos, processos e resultados. Essa Constituição vem também exercer forte influência sobre o incremento da participação social, ao trazer para os cidadãos brasileiros, um novo horizonte ético, que consagra a opção pela democracia, fundamentada na dignidade humana e no exercício da cidadania ativa.

Desse modo, a concretização e ampliação dos direitos sociais como processo socio-histórico, concomitante ao fortalecimento e à efetivação da cidadania, encontram-se vinculadas à compreensão de que o conjunto da população deve ser concebido como sujeitos atuantes, protagonistas e propositores de ações públicas, superando a idéia de simples usuários, ou ainda, destinatários apáticos e sem poder de intervenção na gestão do espaço público.

A perspectiva aqui defendida propõe que todo brasileiro, seja ele jovem, idoso, mulher, trabalhador, desempregado, enfim, todo cidadão que deseja participar na construção de uma sociedade solidária, na qual todos se preocupam com o bem-estar de todos, na conquista da cidadania social, política, econômica, tenha garantido o pleno exercício político desse direito.

Desse modo, a participação do povo, por intermédio de entidades representativas nestes espaços públicos – os conselhos – possibilita ao cidadão controlar as ações governamentais em execução e orientar os caminhos a serem trilhados pela Sociedade e pelo Governo, na busca do Estado de Direito, da solidariedade e justiça social.

O controle social é um dos elementos constitutivos e instituintes da esfera pública, o que supõe que todos os cidadãos são, a princípio, detentores do poder de controlar. Isso inclui a apropriação, tanto pelo conhecimento, quanto pela participação das decisões e ações públicas.

Controle social, portanto, é um exercício desafiador e revelador de proposições conflitantes e por vezes contraditórias, que se propõe a construir mediações de questões e decisões referentes à elaboração, operação e gestão das políticas públicas para mais interlocutores, extrapolando os espaços de fiscalização e construindo espaços de

negociação e pactuação. Por isso, o controle social não pode limitar-se a regular os serviços existentes, mas, sim, ampliar-se no sentido de garantir as conquistas obtidas no âmbito das políticas públicas, bem como incidir na sua construção e efetivação.

O controle social (*controle popular*) pode ser entendido ainda (como é entendido), como a capacidade que a sociedade civil tem para avaliar, apontar as distorções do sistema descentralizado e participativo das políticas públicas, bem como propor a defesa dos interesses públicos acerca das políticas, ações e dos serviços de atendimento, orçamentos, entre outros.

Romualdo Flávio Droppa<sup>50</sup> conceitua controle social como sendo “uma forma de se estabelecer uma parceria eficaz e gerar, a partir dela, um compromisso entre poder público e população capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do País”. Evidencia-se no referido conceito a construção da corresponsabilidade entre estado e sociedade civil.

## **05. Como deve ser exercido o *Controle Social*<sup>51</sup>?**

O processo de construção democrática das políticas públicas, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e incorporado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dentre outras legislações (Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, etc), tem identificado o sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas como um mecanismo que se mostra cada vez mais necessário ao processo de democratização do Estado e das políticas públicas.

O controle social, nesse sentido, prepara e legitima a intervenção direta do povo (sociedade civil organizada) sobre a ação de atendimento desenvolvida pelas organizações e entidades governamentais e não governamentais, para constatar se, de fato, a legislação está sendo cumprida e em que medida o direito social vem sendo assegurado, assim como a verificação de seu impacto na qualidade de vida das pessoas atendidas.

O monitoramento e a avaliação das ações de atendimento podem ocorrer por intermédio de:

- reuniões sistemáticas dos conselhos de direitos;
- acompanhamento da execução de programas e serviços, com base em banco de dados integrados;
- análise de relatórios, estatísticas e avaliações dos órgãos oficiais do Governo e da sociedade civil<sup>52</sup>;

---

<sup>50</sup> DROPPA. Romualdo Flávio. Reforma do estado: Perspectivas para o controle social e a transparência na Administração Pública. 2001. in. <http://dropuis.sites.uol.com.br/controle.htm>

<sup>51</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

<sup>52</sup> Estado: poder político, espaço de organização do poder e da vontade dos cidadãos para garantir e melhorar a vida de todos; Governo: poder público a serviço da nação para fazer acontecer o Estado

- análise de Planos de Ação dos conselhos, bem como de relatórios, estatísticas e avaliações de resultado;
- reuniões sistemáticas do conselho, com instâncias governamentais de orçamento e finanças;
- reuniões sistemáticas dos conselhos com o Judiciário, Ministério Público e a Defensoria Pública <sup>53</sup>.

Os conselhos de direitos se constituem em o *espaço de diálogo e negociação* entre governo e sociedade para realização das conquistas sociais (bem comum). Nesse sentido, reafirma-se que a capacitação do cidadão torna-se um imperativo para que os conselhos colaborem efetivamente na consolidação da democracia participativa.

## **06. Quais são os desafios da participação dos usuários no Planejamento, na Gestão e no Controle Social das Políticas Sociais?**

A abordagem dessa temática diz respeito a um dos principais desafios relativos à consolidação do modelo de sistema descentralizado democrático e participativo das políticas sociais no Brasil. Entretanto, uma análise crítica sobre a participação dos usuários no processo de planejamento, gestão e controle social das políticas públicas, requer abordagem do contexto socio-histórico que envolve, condiciona e determina a totalidade da vida em sociedade. Para se compreender a baixíssima participação e representação política dos sujeitos subalternizados<sup>54</sup> no controle social da gestão pública é fundamental o resgate da herança nacional ditatorial, patrimonialista e clientelista, traços esses ainda predominantes no País, em face da cultura do favor, da benesse, da ajuda e da conformação.

Além dos obstáculos de cunho sociocultural, agrega-se a estratégia politicoideológica de naturalização da pobreza e das desigualdades sociais, assim como a ênfase à ideologia da competência, segundo a qual,

“(...) os que possuem determinados conhecimentos têm o direito natural de mandar e comandar os demais em todas as esferas da existência, de sorte que a divisão social de classes aparece pela divisão entre os especialistas competentes, que mandam, e os demais, incompetentes que executam ordens ou aceitam os efeitos das ações dos especialistas. (...) Dessa maneira, as

---

democrático de Direito instituído pela Constituição; Sociedade Civil: é quem deve dar o sentido, deliberar e controlar o Estado e o(s) governo(s) nas diferentes esferas (federal, estadual e municipal). É nessa triangulação que se instituem os novos espaços democráticos, tais como os CONSELHOS, que deixam de ser meramente consultivos para serem participativos e deliberativos.

<sup>53</sup> DEFENSORIA PÚBLICA: - A Defensoria Pública exerce a advocacia gratuita para o cidadão que dela necessitar. Em Santa Catarina, esse papel é desenvolvido pela OAB/SC, já que não existe aquele órgão público.

<sup>54</sup> YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.



decisões escapam inteiramente dos cidadãos, consolidando o fenômeno da despolitização da sociedade (CHAUI, 2005, p. 28)".

Assim, do mesmo modo que a despolitização das relações sociais bloqueia o processo de democratização do Estado e da sociedade, a reprodução de valores e relações de subalternidade com os mais pobres e vulneráveis transformam 'direito em favor' e 'cidadãos em necessitados'. São as relações sociais desiguais, despolitizadas, alienadas e de subalternização que produzem "(...) a desqualificação dos usuários que aparecem como necessitados, submetidos moralmente, despidos de direitos e objeto da benevolência estatal (YAZBEK, 1996, p. 156)". Portanto, quando os usuários são desqualificados e suas demandas transformadas em 'ajuda', o 'direito' é subtraído e substituído pelo favor e clientelismo político.

Certamente, esse processo de subalternização não ocorre sem lutas e resistências por parte da população usuária. Nesse sentido, o desafio que se coloca para promoção do protagonismo da população usuária, passa necessariamente pela construção de novas relações sociais entre gestores públicos, entidades da sociedade civil, técnicos e usuários. Impõe-se inadiável a concretização de ações que possibilitem maior 'visibilidade' sócio-política' dos milhões de usuários de políticas sociais. Questiona-se qual é a participação na gestão e no controle social na Política de Assistência Social por parte das famílias integrantes do Programa Bolsa Família ou ainda, dos Beneficiários de Prestação Continuada (BPC). Nesta mesma perspectiva analítica, "a precária presença dos usuários nas instâncias de controle social denuncia a força silenciosa, embora latente, do assistencialismo (...)" (CAMPOS, 2009).

Diante do exposto, a gestão democrática, bem como a participação ativa e protagonista dos usuários é, ao mesmo tempo, um desafio e uma conquista a serem fomentadas e construídas cotidianamente, por meio de ações concretas pelo conjunto dos atores sociais comprometidos com a democratização do Estado e da sociedade. Nesse sentido, afirma-se que:

"(...) a efetiva participação crítica, coletiva e protagônica da população usuária, possibilitará estabelecer uma nova radicalidade no enfrentamento à cultura patrimonialista, de subalternidade e coerção, potencializando a luta pela efetivação e ampliação do direito à proteção social gratuita e universalizada (ANDRADE, 2008, p. 100)".

O desafio que sobressai é a urgência da democratização, qualificação e ampliação dos espaços públicos. É fundamental o fortalecimento da legitimidade e reconhecimento politicoinstitucional das demandas sociais apresentadas pelos usuários, assim como de suas potencialidades, enquanto sujeitos sociais. A meta é despertar a consciência crítica

nos usuários, valorizando sua presença organizada e coletiva nos espaços públicos. Do mesmo modo, coloca-se a necessidade da implementação de estratégias e instrumentos politicoinstitucionais que assegurem e qualifiquem a participação popular dos usuários em todo ciclo de gestão pública, ou seja: diagnóstico, planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e controle social. De forma complementar, a atuação dos conselhos e fóruns instituídos deve buscar uma estreita articulação com o conjunto das lutas e mobilizações populares em defesa de melhores condições de vida, justiça social e democratização da sociedade.

#### **07. Qual o objeto ou conteúdo mais próprio para concretizar o *Controle Social* <sup>55</sup>?**

Tornar transparentes as ações públicas (benefícios, serviços, programas, projetos) e garantir a aplicação dos recursos públicos nas finalidades que realmente sejam prioritárias e necessárias, respeitando as previsões legais.

Para este fim, o conselho pode se utilizar de parcerias para avaliação das Políticas Públicas (Nacional, Estadual, Municipal), envolvendo atores sociais como, Universidades, Institutos de Estudos e Pesquisas, e ONG's, com vistas a acompanhar o '*sistema de monitoramento e avaliação*' das ações voltadas à inclusão social e proteção social em cada esfera de governo.

Nessa perspectiva, o conjunto das ações a serem oferecidas à população deve ser planejadas, executadas, monitoradas e avaliadas de forma intersetorial, possibilitando assim, que as pessoas, famílias e os segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco social, garantam o acesso e atendimento integral às suas necessidades sociais.

#### **08. Quais os elementos que compõem o *Controle Social* <sup>56</sup>?**

O controle social envolve a capacidade de acompanhar e avaliar as políticas públicas no sentido de proporcionar a defesa de interesses públicos na aplicabilidade da finalidade das políticas públicas, proporcionando a defesa de interesses públicos (sociedade).

Para tanto, o efetivo exercício do controle social exige a presença de alguns elementos essenciais:

- (a) indicadores socioterritoriais e elaboração de plano de ação que subsidiem as decisões e qualifiquem a atuação;
- (b) acesso aos processos que informam as decisões no âmbito governamental;
- (c) participação social na formulação e revisão das regras que dizem respeito à defesa dos interesses da sociedade;

---

<sup>55</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

<sup>56</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

- (d) representatividade política dos conselheiros - fortalecendo a legitimidade e o reconhecimento político e social no espaço público constituído, assim como junto aos segmentos sociais que representam;
- (e) acompanhamento da implantação e implementação das decisões, por intermédio da avaliação dos programas/projetos/serviços, com a articulação dos atores sociais;
- (f) busca da eficiência (processo), eficácia (resultado) e efetividade (atendimento na quantidade e qualidade desejada) das políticas públicas; e,
- (g) desenvolvimento de plano de capacitação continuada envolvendo o conjunto dos atores sociais.

#### **09. Quem exerce o *controle social* <sup>57</sup>?**

O controle social é exercido pelo povo, que tem presença garantida nos conselhos e nas conferências de políticas públicas, por intermédio de organizações sociais, com preocupação voltada ao pleno exercício da cidadania.

O controle social também é exercido pela Assembleia Legislativa, Câmara de Vereadores, pelos Conselhos Regionais de Classe (CRESS 12ª Região<sup>58</sup>, OAB/SC), pelos Centros de Defesa de Direitos Humanos, pelo Fórum Permanente da Assistência Social, Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), Fórum pelo Fim da Violência, Fórum de Combate ao Trabalho Infantil, enfim, pelas organizações que lutam pela cidadania.

No caso específico, os Fóruns Sociais têm a função de unir forças, juntar idéias, fazer pressão, impactar a opinião pública. Funcionam como produtores de conhecimento, pois se constituem em locais de estudo, discussão, apreciação de indicativos e de proposição de políticas públicas a serem encaminhadas pela via da representação popular, junto aos conselhos. Também funcionam como indutores da articulação da sociedade civil representada nos conselhos, para que esta aja, controle e faça funcionar adequadamente o sistema de acompanhamento e avaliação. Desta forma, destaca-se a importância da capilaridade e valorização do capital social existente nos diferentes territórios.

O Fórum Permanente de Assistência Social em Santa Catarina é composto por organizações não governamentais e pessoas, denominadas protagonistas e atores sociais. É resultado de uma articulação social, política e técnica da sociedade civil e de suas organizações sociais.

---

<sup>57</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas**, é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

<sup>58</sup> CRESS – Conselho Regional de Serviço Social (órgão de classe)

## 10. O que significa exercer o *controle social* nos conselhos<sup>59</sup>?

Significa que a sociedade civil interage por intermédio dos conselhos, realizando atribuições que anteriormente eram exclusivas do setor público, no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos e na garantia e defesa de acesso aos direitos sociais.

## 11. Quais princípios devem nortear o Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas Públicas, no sentido do exercício do *Controle Social*?

Hoje, amplos segmentos da sociedade reivindicam uma maior relação de transparência e de participação nas decisões acerca de alternativas políticas e programáticas.

Assim, implantar um Sistema de Avaliação e Monitoramento das políticas públicas implica na adoção de princípios e requisitos básicos, tais como:

- (a) **Visibilidade Social** – entendida como princípio ético que implica na prestação de contas a todos os envolvidos nos programas sociais, de forma a identificar e apresentar os resultados e produtos obtidos, sinalizando os caminhos que ainda devem ser percorridos;
- (b) **Responsabilidade Compartilhada** – no sentido de identificar a parcela de contribuição de cada segmento envolvido na obtenção dos resultados, o que induz ao compromisso com a busca e implementação de ações corretivas e de constante aperfeiçoamento;
- (c) **Legitimidade** – a avaliação se constitui de regras e procedimentos de lei, voltadas a compromissos com ações corretivas e de constante aperfeiçoamento;
- (d) **Continuidade** – indica que o sistema de avaliação deve se repetir e aperfeiçoar-se, possibilitando o acompanhamento da evolução dos vários segmentos que compõem os programas sociais. Esse processo deve envolver medidas corretivas, inovadoras e de melhoria que venham a ser adotadas pelos diversos níveis de governo e pelos responsáveis pela gestão desses programas.

O acompanhamento e a avaliação da execução e do desempenho das ações de atendimento e de resultados financeiros devem atender a outros princípios de ordem administrativa, que dizem respeito à simplicidade, significância, oportunidade e operacionalidade.

O monitoramento e a avaliação têm que ser planejados como um processo uno, contínuo e permanente, que abarque o projeto, programa e serviço, desde a sua concepção até a concretização de seus resultados. Estas etapas devem se dar num processo construído coletivamente, com a participação, inclusive, de seus beneficiários

---

<sup>59</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas**, é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

potenciais (idoso, criança, família, pessoas com deficiências), possibilitando espaços de aprendizado.

Enfim, o monitoramento e a avaliação devem ser entendidos como instrumentos e mecanismos colocados à disposição do '*controle social*', que é exercido, na democracia participativa, pelos conselhos.

## **12. Quais as principais propostas da sociedade civil para tornar mais eficazes os mecanismos de *Controle Social*<sup>60</sup>?**

As propostas que estão mais presentes nas discussões são as seguintes:

- (a) organização, mediante fóruns da sociedade civil, para acompanhar a implementação da política e os debates nos conselhos, nos três níveis;
- (b) qualificação dos conselheiros nos três níveis de governo para maior capacidade de intervenção no processo decisório sobre as ações e os orçamentos;
- (c) capacitação dos gestores na elaboração de planos, proposição orçamentária, gestão dos fundos e prestação de contas.

## **13. Qual a importância da publicização das ações do Governo<sup>61</sup>?**

Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é possível de se tornar pública, são injustas (Bobbio, 2001).

A publicidade dos atos de governo é importante, não apenas para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder, e assim controlá-los, 'mas porque a publicidade é uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é (Bobbio, 2001).

O controle público é necessário à democracia, como advento do governo visível.

Para RICHELIS<sup>62</sup> é preciso consolidar estes *mecanismos de publicização* e para que se possa efetivar esse processo na Assistência Social, torna-se necessária a presença de *elementos constitutivos* da esfera pública, considerados como um conjunto dinamicamente articulado, dentre os quais destaca:

- *Visibilidade*. Significa que as ações e os discursos dos sujeitos devem se expressar com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim,

---

<sup>60</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas**, é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. cit.

<sup>61</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas**, é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op.cit.

<sup>62</sup> RICHELIS, Raquel. CADERNOS ABONG - Número 21 - Subsídios às Conferências de Assistência Social – III - "O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos". (professora da Faculdade de Serviço Social e vice-diretora do Instituto de Estudos Especiais - IEE, da PUC-SP).

publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.

- *Controle social*. Envolve o acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Viabiliza a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e na arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

- *Representação de interesses coletivos*. Implica na constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.

- *Democratização*. Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para criar e consolidar novos direitos. Implica na dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados; daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas.

- *Cultura pública*. Supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da "cultura privatista" de apropriação do público pelo privado. Remete à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Significa superar a "cultura do assistencial" que infantiliza, tutela e torna ainda mais vulneráveis os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se constituir como sujeitos portadores de direitos legítimos.

#### **14. Qual o fundamento legal<sup>63</sup> para o Controle Social?**

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã” ou “Constituição Democrática”, trouxe-nos uma nova consciência de democracia e cidadania. Não que não tivéssemos a noção do significado de tão importantes vocábulos da língua portuguesa, mas essa Carta Magna tornou-se um divisor de águas, um marco, deixando para trás vinte anos de ditadura e autoritarismo. Isto porque traz no seu bojo uma nova consciência política e social que procura integrar direitos sociais e coletivos, pois, embora previstos em Constituições anteriores, não tinham aplicabilidade devido à ausência de instrumentos processuais adequados, com exceção da Lei nº 4717/65 – Ação Popular, ainda com previsão no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal (instrumento jurídico para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público); Lei nº 7347/85 – Ação Civil

---

<sup>63</sup> Grinberg, Rosana. O Judiciário e os Direitos Individuais e Coletivos (Website). In: **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas**. Livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004).

Pública, igualmente prevista no art. 129, inciso III da Constituição Federal (instrumento que envolve os atos de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico). Mas o fato é que, só a partir da Carta Magna de 1988, é que tivemos um novo olhar para a questão democrática e social, buscando assegurar direitos que, embora escritos, não eram assegurados por falta de mecanismos ou regulamentações. Um desses mecanismos ou instrumentos foi a Lei nº 8078/90 – Código de Defesa do Consumidor, que veio fortalecer e dar maior abrangência à Lei da Ação Civil Pública.

O Código do Consumidor atualmente abarca todos os direitos difusos e coletivos. Importante entendermos o que vem a ser direitos difusos e direitos coletivos. Nos direitos difusos ocorre a indeterminação dos sujeitos, a ausência de relação jurídica base entre eles e a indivisibilidade do bem jurídico. Nos direitos coletivos há a determinação das pessoas titulares, seja pela relação juridicabase que as une (membros de uma associação de classe ou acionistas de uma mesma sociedade), seja por meio de vínculo jurídico que as liga à parte contrária.

O art. 81, I e II, do Código de Defesa do Consumidor, define os interesses e direitos difusos e coletivos como aqueles que ultrapassam a individualidade de uma única pessoa, de natureza indivisível, onde não é possível individualizar a quota de prejuízo de cada um dos consumidores que haja intervindo na relação de consumo, informando que são titulares dos interesses e direitos difusos de pessoas indeterminadas (impossível determinar quais e quantos consumidores intervieram na relação de consumo), ligadas por mera circunstância de fato, sendo titulares dos interesses e direitos coletivos, grupo, categoria ou classe de pessoas, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica.

O controle social pressupõe um novo modelo de governar, onde cidadãos podem orientar e fiscalizar as ações do Estado.

Esperam os constitucionalistas que os cidadãos encontrem ou criem formas ou maneiras de participação nas deliberações do Estado. Para tanto, a melhor maneira de se estar participando é pela representação. Deve a sociedade organizar-se em Conselhos, Fóruns, Associações ou outros meios, para atuar e exercer o controle social e propor as políticas públicas que melhor atendam a sua necessidade.

Esse controle se fundamenta num Princípio Constitucional – o Princípio da Transparência ou Princípio da Publicidade – que encontra sua fundamentação legal no artigo 5º, XXXIII, da Constituição 1988:

*“Todos os cidadãos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo de lei sob pena de responsabilidade.”*

Ainda no inciso XXXIV do mesmo artigo:

*“São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.”*

A Constituição assegura ainda aos cidadãos o direito de fiscalizar as contas públicas: *“Art. 31, § 3º. As contas do município ficarão, durante sessenta dias, anualmente à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legalidade, nos termos da lei.”*

O artigo 37 do mesmo diploma fundamenta a obrigatoriedade da transparência ou publicidade entre os Princípios da Administração Pública:

*“A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.*

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) é um código de conduta para os administradores públicos que passarão a obedecer às normas e aos limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Representa um importante instrumento de cidadania para o povo brasileiro, pois todos os cidadãos terão acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião, com o objetivo de ajudar a garantir sua boa gestão. Essa Lei complementar regula o artigo 163 da Constituição Federal que trata das Finanças Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 48, estabelece instrumentos de transparência de gestão fiscal, dentre eles, os pareceres dos Tribunais de Contas que terão ampla divulgação, inclusive pela imprensa. Em ocorrendo a negativa nessa publicização, configura-se ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei nº 8429/92, art. 11, IV), por violação aos princípios da administração, apenado com a perda da função, suspensão de direitos políticos e pagamentos de multa de até cem vezes o valor da remuneração do agente; e, se o violador for prefeito municipal, constitui crime de responsabilidade (DL nº 201/67, art.1, VI).

A Lei nº 8429/92 (Improbidade Administrativa) é o instrumento de maior relevância no combate à corrupção e imoralidade pública, a todo agente que viole a probidade, ou seja, a ética e a honestidade. Tem a vantagem de punir com mais celeridade do que os mecanismos tradicionais aos que não a observam.

Neste aspecto, não poderíamos deixar de falar no Ministério Público. A Constituição Federal, dispõe que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A atuação do MP pode se



dar não só como órgão agente ou interveniente, como também pela propositura de inúmeras ações civis públicas, ajustamentos de conduta, ou outros, visando a defesa de interesses difusos e coletivos.

Podemos, enquanto cidadãos, recorrer sempre ao instrumento da REPRESENTAÇÃO que é uma petição ao órgão Ministerial, para denunciar uma violação e para que tome as providências cabíveis. Muito pouco de nós, cidadãos, fazer uso deste recurso jurídico.

Mas, por que controlar?

Porque é preciso se avançar no processo de democratização do Estado, aliado à necessidade de se evitar a má aplicação dos recursos públicos, seja por desvios de verbas, seja por corrupções, práticas clientelistas e privatistas, etc. Somente pelo controle efetivo pelos cidadãos, organizados, propondo, participando, fiscalizando a aplicação e destinação dos recursos públicos é que podemos mudar e atender melhor às necessidades prementes. Eis aí uma nova consciência de cidadania e de gestão governamental.

### **15. O que significa *Contrato de Gestão* e qual a sua contribuição para o Controle Social?**

A busca de alternativas que visem uma maior eficiência e eficácia por parte da Administração Pública na aplicação de seus recursos têm provocado iniciativas diversas, fazendo surgir os ***contratos de gestão***, instrumentos previstos na Constituição Federal.

Nestes contratos devem estar explicitadas as diretrizes e os objetivos contidos no Plano de Governo (municipal, estadual ou federal), as ações e metas a serem atingidas e os recursos necessários a sua execução, para que o *contrato* cumpra a missão a que se destina.

Segundo Siqueira (2003), citado por LOCK et AL<sup>64</sup>, os *contratos de gestão*, surgidos na França, no final da década de 60, são instrumentos de planejamento que podem ser utilizados pela Administração Pública para formalizar o compromisso das partes contratantes com a obtenção de resultados.

No Brasil, atualmente, o *Contrato de Gestão* vem sendo utilizado na esfera federal pelas agências reguladoras e executivas, com amparo previsto no texto da Constituição Federal de 1988, resultado da Emenda Constitucional nº 19/98, que inseriu o novo parágrafo oitavo em seu artigo 37, estabelecendo que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante *Contrato de Gestão*, que objetiva fixar metas de desempenho para o órgão ou a entidade.

Assim, o *Contrato de Gestão* surge como necessidade de não só patrocinar a utilização racional e de forma transparente dos recursos disponíveis (sejam eles humanos,

---

<sup>64</sup> SIQUEIRA. **Uma ferramenta gerencial para o setor público o contrato de gestão**, 2003. disponível em: <<http://milenio.com.br/siqueira/tr028.htm>>. Acesso em 21 de agosto de 2004. In: **LOCK, Fernando do Nascimento, BOLZAN, Gelson e RIGHILOVATTO, Mauro.** In: Revista Eletrônica de Contabilidade. Curso de Ciências Contábeis UFSM, VOLUME I. N.2 DEZ/2004-FEV/2005

materiais ou financeiros), mas também como instrumento facilitador para a execução das atividades de gerenciamento no setor público, sendo uma alternativa para melhoria do desempenho da administração burocrática, que segundo Di Pietro (p.14, 2001)<sup>65</sup>:

*“é uma forma de organização criticada pelo formalismo, que contribui para emperrar a máquina administrativa, e por ser voltada para si mesma, sem preocupação quanto aos resultados da administração pública para o cidadão”.*

Este *Contrato* passa a ser considerado pelos comentaristas do direito administrativo e constitucional como um forte instrumento integrante do **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, pois possui como objetivo dotar as entidades que o incorporam, de maior autonomia administrativa e gerencial, em troca de metas de desempenho e instrumentos de controle consubstanciados no próprio *contrato*.

Dentre as diversas vantagens na utilização do *Contrato de Gestão*, destacam-se três, por estarem afinadas com o modelo de democracia participativa em vigor:

- **proteção dos usuários** contra as decisões arbitrárias ou repentinas do Estado, priorizando necessidades gerais ou de política geral ligadas à situação orçamentária do próprio Estado;
- **indução à austeridade** na gestão dos recursos e no aumento da produtividade;
- **obrigatoriedade na adoção de indicadores de desempenho**, quantificáveis e mensuráveis (claros e consistentes), que se constituem nas metas associadas a cada objetivo, em cada uma das áreas específicas da Administração (Saúde, Receita, Educação, Assistência Social), o que implica na implantação de mecanismos de acompanhamento.

Contudo, alerta Siqueira (p. 09, 2003) que há um conjunto de dificuldades para utilização e aperfeiçoamento do *Contrato de Gestão*. Dentre elas, a falta de vontade política dos governantes em implantar uma administração pública coerente com a execução dos objetivos e metas, e o “corporativismo existente entre as entidades estatais que não se abrem às alianças, até mesmo entre seus pares”.

Para Di Prieto (2001), os contratos correspondem, na realidade, a termos de compromissos assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas. E estas metas já correspondem: (a) aquelas que estão obrigados a cumprir por força da própria lei que define as atribuições do órgão público; e, (b) a outorga de maior autonomia, que é um incentivo ou um instrumento que facilita a consecução das metas legais.

---

<sup>65</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **As novas regras para os servidores públicos**, 2001. Disponível em: <<http://publicações.fundap.sp.gov.br/cadernos/cad22/dados/projeto.pdf>>. Acesso em: 30 de agosto 2004.

Deste contexto, fica claro que o objeto maior do **Contrato de Gestão** é instrumentalizar a Administração Pública para cobrança dos resultados, ou melhor, ele confere à Administração Pública o controle da consecução dos compromissos de produtividade e eficiência. E, portanto, não se pode deixar de afirmar que o contrato de gestão é uma **ferramenta de planejamento e controle** onde são pactuadas as metas a serem atingidas, as ações e os recursos necessários ao cumprimento da missão a que se destina.

O estudo de LOCK et AL (p. 145, 2005) indica que este contrato institui o comprometimento com o resultado, objetivando agregar melhorias na qualidade dos serviços públicos, por meio da utilização racional de recursos, do aumento do controle e da transparência dos atos administrativos.

E, embora as experiências existentes se encontrem em franca evolução no âmbito federal – o que implica na necessidade de um maior amadurecimento da discussão em torno do **Contrato de Gestão** nos Estados e Municípios, a fim de que possa ser utilizado de maneira plena – a **Prefeitura Municipal de Florianópolis tomou a iniciativa de iniciar a gestão 2009-2012** com o objetivo de aplicá-lo e implementá-lo para além das experiências que se consolidam no país, nas áreas da Receita, do Planejamento e da Saúde.

Da mesma forma, a **Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude** de Florianópolis está enunciando seus objetivos e metas, encontrando-se em processo final de construção do Termo de Compromisso de Gestão, de cujo esboço se extrai:

**(a) Compromisso de Gestão da SEMAS:**

- I. observar as diretrizes estratégicas estabelecidas pela política da assistência social e pela política de garantia de direitos;*
- II. realizar as ações prioritárias e respectivas metas;*
- III. utilizar indicadores globais (e ações para operacionalizá-los) para a avaliação de seu desempenho;*
- IV. apresentar o detalhamento do plano de trabalho anual, especificando as atividades a serem desenvolvidas, por área de responsabilidade, acompanhado da respectiva proposta orçamentária;*
- V. elaborar e submeter aos órgãos competentes, o relatório anual da execução deste COMPROMISSO DE GESTÃO e a prestação anual de contas;*
- VI. avaliar periodicamente a pertinência e a consistência dos indicadores globais.*

**(b) Compromisso do Município com Recursos Orçamentários e Financeiros:**

*Para a execução deste COMPROMISSO DE GESTÃO serão disponibilizados à SEMAS os recursos estabelecidos anualmente no Orçamento Geral do MUNICÍPIO, remanejando-se, para o exercício de 2009, os que se fizerem necessários em razão da alteração de estrutura*

*e do presente instrumento, conforme disposto no artigo 28, da Lei da Reforma Administrativa.*

**(c) Forma de Acompanhamento e Avaliação:**

*Para o cumprimento desta obrigação o MUNICÍPIO valer-se-á da Diretoria de Controle da Secretaria Municipal de Governo, para subsidiá-lo.*

- Serão definidas, conjuntamente, pela Secretaria de Governo e pela SEMAS, a sistemática de acompanhamento e avaliação, a metodologia, os procedimentos e a periodicidade de reuniões de Acompanhamento e Avaliação dos indicadores do presente COMPROMISSO.*
- A avaliação será efetuada em conjunto e submetida ao Chefe do Poder Executivo Municipal periodicamente, em data previamente definida e acordada entre as partes, constituindo-se pela apresentação ao MUNICÍPIO de parecer conclusivo da **Comissão de Acompanhamento e Avaliação** sobre a execução deste COMPROMISSO, apresentando sugestões e recomendações, inclusive quanto à revisão e à renegociação das obrigações pactuadas, sempre que julgar necessário.*
- A Secretaria de Governo, no acompanhamento e avaliação da execução deste COMPROMISSO DE GESTÃO, levará em conta a edição de normas e a disponibilização de recursos humanos e materiais e insumos devidos à SEMAS.*
- Cabe à SEMAS o apoio logístico necessário à realização dos trabalhos da **Comissão de Acompanhamento e Avaliação**.*

Esta experiência única, no âmbito da Assistência Social, por certo contribuirá para visibilidade desta política pública, que se consolida cada vez mais como espaço privilegiado de articulação com as demais políticas públicas e construção da cidadania mediante ações inclusivas.

**REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

- ANDRADE, Iraci de. **Direito à Proteção Social: Desafios Para Sua Materialização.** Dissertação de Mestrado em Serviços Social, Porto Alegre: PUCRS, 2008.
- ANTUNES, Edval Bernardino. **O protagonismo do usuário da assistência social na implantação e controle social do SUAS.** IN: CNAS; MDS. Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS e MDS, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização.** IN: TEIXEIRA, Ana Claudia C. Os Sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em Tempos de Capital Fetiche:** capital financeiro,

trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado Para a Sociedade Civil** – temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. IN: BRAVO, Maria I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. Política Social e Democracia. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

### 3. Conselhos Sociais

Simone Ivone Sumar<sup>66</sup>

Helio Abreu Filho<sup>67</sup>

#### 01. O que são Conselhos Sociais<sup>68</sup>?

São órgãos permanentes, com poder deliberativo coletivo, criados por lei municipal, estadual ou federal, no qual participam paritariamente as organizações governamentais (Secretarias e órgãos vinculados) juntamente com a sociedade civil organizada (organizações não governamentais). Estes órgãos estão vinculados às Secretarias Municipais e Estaduais e Ministérios da República.

Esses novos mecanismos participativos, como os Conselhos gestores, “têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e também em outras leis do País, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.” (GOHN, 2001)

#### 02. Qual é a finalidade dos Conselhos Sociais<sup>69</sup> ?

Os conselhos sociais podem ser agrupados em **conselhos setoriais** e **conselhos de direitos**:

- A finalidade dos conselhos setoriais, como os da saúde, educação, assistência social e do trabalho, devem atuar nas suas respectivas áreas de atuação: saúde e assistência social;
- Os conselhos de direitos (da criança e do adolescente, da mulher, do idoso, entre outros) devem atuar articuladamente nos diversos setores: saúde, educação, cultura, assistência social, para fazer valer os direitos sociais do segmento social correspondente.

Todos os conselhos, tanto os setoriais como os de direito, são criados por leis específicas. Possuem, genericamente, por finalidade, a formulação de políticas públicas e

<sup>66</sup> Assistente Social, com Pós-graduação em Sistema de Saúde pela UFSC. Trabalha na Secretaria de Assistência Social de Palhoça. Participa da Câmara Técnica do COEGEMAS/SC. Foi conselheira do CEAS, como representante da FEAPAEs/ SC.

<sup>67</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

<sup>68</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Organização: Helio Abreu Filho. Colaboradores: **Membros da Comissão:** Hélio Abreu Filho (Ms); Arlete Carminatti Zago; Sandra Santos Silva Krue; Paola Gomes Estrella Krueger; Azor el Achkar; Rodrigo Rocha de Moraes; Franciny Beatriz Abreu (Especilista); Ermes Tadeu Zapelin (Doutor); Edi Mota de Oliveira; Heloísa Maria José de Oliveira (Doutora); Regina Heck. **Instituições:** Conselho Regional de Psicologia de Santa Catarina; Conselho Regional de Serviço Social de Santa Catarina; Associação Catarinense para Integração do Cego.

<sup>69</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. Cit.

o controle das ações de atendimento (**controle social**), na área em que foram criados, com o intuito de garantir a efetividade destas ações, para que atendam, na quantidade e na qualidade, as necessidades dos cidadãos. Podem atuar voltados a uma articulação intersetorial, com preocupação focada na população ou, da mesma forma, na garantia dos direitos de determinados segmentos sociais. Na condição de conselhos deliberativos e normativos, que todos são, estabelecem as prioridades e diretrizes gerais das ações de atendimento que vão compor as políticas públicas. Os conselhos são, igualmente, os **controladores das ações** desenvolvidas por entidades e organizações governamentais e não governamentais.

### **2.1. Como se dá a representação da sociedade civil nos Conselhos Sociais?**

Os representantes da sociedade civil nos Conselhos devem ser eleitos em fórum específico. Para tanto, é constituída uma Comissão Eleitoral, composta por membros dos próprios Conselhos, ou uma Comissão Específica (quando o Conselho ainda não estiver constituído), para realizar a escolha dos representantes. É interessante que os fóruns se constituam em caráter permanente, como espaço de sensibilização e discussão, visando ao engajamento efetivo da representatividade da sociedade civil organizada nos conselhos e o fortalecimento das políticas públicas.

“É importante assinalar que cada conselheiro eleito em fórum próprio para representar um segmento estará não só representando sua categoria, mas a política em sua instância de governo. E o acompanhamento das posições assumidas deverão ser objeto dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social” (PNAS, p.52)

### **2.2. Onde os Conselhos Sociais buscam indicativos para a formulação de políticas públicas, na sua constitucional representação do povo (art. 204 da C.F./1988)?**

Na lei de criação do conselho de assistência social encontra-se estabelecida a responsabilidade do conselho pela realização periódica de CONFERÊNCIAS, que se caracterizam como instrumentos de obtenção de indicativos para a política de assistência social, uma vez que nestes espaços se conhece e se avalia as ações de promoção, assessoramento e defesa de direitos sociais. E, neste processo de avaliação, também são definidas as diretrizes e ações futuras, bem como reafirmados os compromissos e as estratégias de atuação. A partir destes elementos, os conselhos podem elaborar suas resoluções, com o objetivo de orientar as soluções para as demandas sociais, servindo, também, como subsídios para a elaboração dos Planos Plurianuais que, da mesma forma, devem ser avaliados e aprovados pelos Conselhos.

### **03. Quais são os elementos da vontade política do Estado que asseguram a construção da democracia participativa e de uma esfera pública consistente e visível, com a participação dos Conselhos Sociais<sup>70</sup>?**

Os elementos componentes dessa vontade política do Estado, inseridos no processo de construção da democracia participativa, podem ser identificados como<sup>71</sup>:

- (a) *visibilidade*: transparência dos discursos e das ações dos tomadores de decisões e para os implicados nessas mesmas decisões (o povo);
- (b) *controle social*: participação da sociedade civil organizada na arbitragem e no acompanhamento das decisões, segundo critérios pactuados;
- (c) *representação*: constituição de sujeitos sociais ativos, mediadores de demandas coletivas;
- (d) *democratização*: interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas, extrapolando os condutos tradicionais de representação e incorporando novos protagonistas;
- (e) *cultura pública*: superação da tutela, para que os usuários da assistência social tenham autonomia e se coloquem como sujeitos portadores de direitos legítimos.

### **04. Será que os Conselhos Sociais estão sendo, efetivamente, o *locus* de articulação de um pacto, um novo contrato social, submetido ao controle da sociedade<sup>72</sup>?**

É possível afirmar que há avanços. Hoje, há uma rede socioassistencial constituída, orientada pelo conceito constitucional de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social.

No entanto, sabemos que existem Planos de Ação tecnicamente mal elaborados: conselhos que não deliberam; conselheiros indicados a partir de critérios discutíveis e particularistas; problemas de baixa capacitação dos conselheiros para exercer o controle social; pouco investimento na estrutura de gestão; fragmentação das demandas; reuniões não periódicas; e, perda da dimensão da totalidade da política pública.

De outra parte, a sociedade civil não é homogênea; é atravessada pelos interesses e pelas tensões que fazem parte de uma sociedade cindida, de classes. Portanto, não se pode ter uma visão romântica de que todos estão defendendo os mesmos princípios.

### **05. Qual é o *poder* dos Conselhos Sociais<sup>73</sup>?**

“O Controle Social tem sua concepção advinda da constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão

---

<sup>70</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** é o título do livreto elaborado pela Comissão de Assistência Social da OAB/SC, publicado em parceria com a UFSC (2004). Op. Cit.

<sup>71</sup> Fonte: RAICHELIS, 1998.

<sup>72</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas**. Op.cit.

<sup>73</sup> **CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas** . Op. cit.



político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (PNAS, 51)

Neste sentido, os constituintes optaram por um modelo de democracia que tem como sujeito, além dos partidos políticos, as *entidades de participação*<sup>74</sup> direta do cidadão no processo decisório governamental (art. 1º, parágrafo único, CF). Os Conselhos, portanto, não têm caráter meramente apreciativo ou consultivo, mas deliberativo.

A principal função do Conselho é exercer o controle da operacionalização da Política de Assistência Social.

Os Conselhos se configuram como *centros autônomos de produção normativa*<sup>75</sup>, possuindo a mesma natureza das normas emanadas pelo Estado, que são jurídicas .

## **06. Por que é importante para a sociedade organizada participar dos conselhos de políticas públicas?**

Porque esta atitude contribui para a identificação de suas necessidades e seus desejos, bem como para o estabelecimento de prioridades locais. Isto leva ao entendimento de que o Conselho Municipal será tão efetivo quanto suas decisões forem cumpridas ou, quanto mais sua competência deliberativa for assimilada pela Administração Pública Municipal.

## **07. Como se processa este poder do conselho em estabelecer prioridades para atuação da Administração Pública?**

“Tomando por base o pensamento de Dallari (2006), não é errado supor que, com a absorção do conceito de direitos como um dever do Estado, também evoluíram as leis, as normas e os regulamentos que dão consistência a essa ação. Decorreram, na verdade, da evolução da democracia e da absorção pelo conjunto da sociedade, inclusive pelos governos, de direções políticas que progressivamente vêm sendo determinadas por consenso comum.”<sup>76</sup>

Os conselhos de políticas públicas, órgãos da Administração Pública<sup>77</sup>, destituídos de personalidade jurídica, cujos membros não são remunerados, constituem-se em espaço

---

<sup>74</sup> Entidades de Participação: - inclui todas as entidades que realizam a promoção, o controle e a defesa dos direitos da cidadania.

<sup>75</sup> REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo: USP, v. 78, 1983, p.56 – 57.

<sup>76</sup> Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família-PBF/coordenação geral: Tereza Cristina Barwick Baratta e outros - Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca;Brasília:MDS,2008, p29

<sup>77</sup> O estudo não busca caracterizar os Conselhos, enquanto organizações, por dois motivos: (a) seus membros não são remunerados e (b) não possuem personalidade jurídica, encontrando-se vinculados a órgão governamental que lhe dá suporte administrativo. Os autores consultados, que ensaiam classificar as organizações, o fazem de diversas maneiras (burocrática e coletivista-democrática; organizações por ‘setor’ societário; pela reação dos participantes subordinados ao sistema de autoridade; a questão de quem se

público para busca de consensos entre a população e o governo, com intuito de formular políticas públicas, as quais, se executadas, irão atender necessidades sociais cujo resultado, presume-se, apresentará tendências de alta positividade.

Os Conselhos Municipais, em razão de sua condição de instrumento da democracia participativa, deslocaram e trouxeram para si o centro de decisão, ou seja, o poder de formular as políticas públicas.

Este poder que detém os conselhos municipais, na visão de doutrinadores, deve ser entendido numa concepção sistêmica, integrando partes corresponsáveis pela implantação e implementação dos direitos sociais.

#### **08. Que concepção sistêmica ampara este modelo de gestão das políticas públicas?**

O *Sistema de Atendimento de Direitos* ou ***Sistema de Garantia de Direitos***<sup>78</sup> busca uma organicidade que se dá pela materialização da **rede** de serviços de complementariedade, de atenção às vulnerabilidades sociais.

Esta política de '*atendimento dos direitos*' corta *transversalmente* todos os campos das políticas públicas, articulando os serviços e programas em **rede**, tornando exigíveis os direitos, por meio de medidas específicas, de ordem administrativa, política ou jurídica (fl. 81).

**Já os Conselhos setoriais, como já vimos, centram suas ações em áreas específicas (saúde, assistência Social). No entanto, buscam também a formação de uma rede de atendimento, formada por ações públicas ou privadas, regulamentadas em leis específicas.**

#### **09. Qual é a importância da deliberação do conselho para a Administração Pública?**

A Administração tem o poder de estabelecer a oportunidade e conveniência de certas coisas, por exemplo, fazer uma estrada ou criar um programa social.

No entanto, a Constituição Federal de 1988 **limitou** este Poder, quando criou o ***Instituto Jurídico da Prioridade Absoluta***.

Neste, o Prefeito, Governador e o Presidente da República têm o dever de dar PRIORIDADE ABSOLUTA à criança, ao adolescente e idoso. Este é um **Poder Vinculado**, ou seja, precisa ser respeitado pelos três níveis de gestão.

---

beneficia; em razão das várias contingências que enfrentam). Contudo, de acordo com Richard Hall (1984, p.34), estas análises são "*orientadas para as organizações com membros remunerados*". Nesse sentido, em termos de Administração, se poderia buscar os ensaios que analisam as '*organizações voluntárias*', as quais, segundo Richard Hall (1984, p.34), compõe um conjunto de organizações que "*confunde os interesses tipológicos e teóricos gerais*".

<sup>78</sup> Constitui-se de um conjunto articulado de organizações que tem por atribuição promover, controlar e responsabilizar para que o direito se verifique, aconteça.

O **Poder Vinculado** aprisiona a Administração, não havendo opções ao administrador: diante de determinados fatos, deve agir pela Prioridade Absoluta.

A legislação brasileira busca garantir os direitos sociais, desenvolvendo e aperfeiçoando as instituições para esta atuação, quando define o Estado como responsável pela execução das políticas públicas e que estas são tidas como direito de todos.

Assim, salvo erro de forma, objeto, imprudência ou imperícia, ao elaborar o texto da Resolução, uma vez publicada pelos conselhos, ela se torna juridicamente exigível.

#### **10. Ante a multiplicidade e diversidade de conselhos, quais suas perspectivas junto à Administração Pública?**

Para RAICHELIS<sup>79</sup>, a implantação de inúmeros conselhos em diferentes setores revela que está em funcionamento um certo "modelo" de participação da sociedade civil na gestão pública, forjado na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, que busca redefinir os laços entre o espaço institucional e as práticas societárias. Não como polaridades que se excluem, mas como processos conflituosos que se antagonizam e se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática.

Neste sentido, o que observamos na prática, são conselhos discutindo ações específicas de sua área de atuação. Não existe uma intersectoriedade maior que possibilite a discussão e busca de estratégias para a resolução de demandas macros, ou seja, que perpassam por todas as políticas e que não forem trabalhadas, continuando a gerar demandas de atendimento a todos os conselhos.

#### **11. Quais variáveis podem influir na obtenção do *sucesso* com mudanças organizacionais e seus reflexos no âmbito das organizações públicas?**

No estudo desenvolvido pelo Professor Antonio Carlos Gomes da Costa<sup>80</sup> sobre a implantação dos conselhos e o conveniente funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, foi por ele apresentado um conjunto de fatores organizacionais (básicos) que devem ser convenientemente administrados para obtenção do sucesso com mudanças. Estes fatores são resultantes de estudos e observações metódicas efetuadas por ele, do que deu e do que não deu certo nas instituições que executam a política da infantoadolescência.

---

<sup>79</sup> **RAICHELIS, Raquel.** Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: CADERNOS ABONG - Número 21 - Subsídios às Conferências de Assistência Social – III "O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos".

<sup>80</sup> COSTA, Antonio Carlos Gomes da. BRASIL, CRIANÇA, URGENTE: A LEI. 1990, p. 93.

Conclui o autor que, para se viabilizarem e terem continuidade, as propostas de mudança devem se apoiar em seis pontos básicos<sup>81</sup>, que podemos traduzi-los ao seguinte teor:

**(1) Vontade política.** *Nenhuma política pública de promoção e defesa de direitos humanos e de cidadania (...) pode prescindir da vontade política do governante. Este é um ingrediente essencial. Sem ele, a proposta mudancista simplesmente não consegue superar a indiferença, a resistência passiva, o negativismo e a hostilidade dos interesses corporativos, pessoais, fisiológicos e clientelísticos que se coordenam para impedir o surgimento do novo.*

**(2) Articulação interinstitucional.** *Além de interdisciplinar na sua compreensão, o trabalho social e educativo exige uma condução interinstitucional das ações. (...).*

**(3) Proposta de trabalho integrado.** *A articulação interinstitucional deve ter como produto uma proposta que (...) seja capaz de coordenar as ações em função de objetivos comuns, frutos de negociação e consenso.*

**(4) Capacitação.** *Sem a capacitação de pessoas, para entender e operar o novo modelo e as maneiras de entender e agir, a cultura organizacional do passado reproduz-se no interior da nova proposta, acabando por descaracterizá-la inteiramente.*

**(5) Recursos físicos e materiais.** *Trata-se da base material do processo: prédios, equipamentos, veículos, etc. O suprimento desses itens, na quantidade e nas especificações exigidas pelo trabalho, é fator de fundamental importância para o êxito da proposta de mudancista.*

**(6) Mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação do processo.** *Para que isso ocorra, faz-se necessário (...) a investigação científica do mérito, da relevância e do impacto nos programas em curso, a fim de orientar e reorientar a atuação dos decisores, operadores e financiadores em relação ao trabalho realizado."*

## **12. Estas variáveis organizacionais devem merecer atenção para o sucesso da implantação e implementação dos conselhos de políticas públicas?**

As variáveis organizacionais devem merecer atenção dos conselheiros porque, se bem orientadas, podem contribuir positivamente no sucesso da implantação e implementação dos conselhos de políticas públicas (ou conselhos sociais).

Ademais, é necessário que ocorra primeiro a apropriação do conceito do termo 'Direito'. Isto irá contribuir para despertar o interesse pela capacitação sistemática, para que os conselheiros possam ter acesso a informações sobre legislação, políticas públicas,

---

<sup>81</sup> Estas variáveis foram testadas, apresentado resultados positivos em dissertação de Mestrado: Abreu, Helio Filho. Administração Pública Municipal e Conselhos Sociais: Facilidades e Ameaças à Missão dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. UFSC. 2000.

direito administrativo, atribuições e outros, objetivando a construção de uma consciência mais crítica. Nesse sentido é bom lembrar BARWICK BARATTA (e outros)<sup>82</sup> para quem os "...direitos sociais e direitos humanos são coisas que se conquistam e para que se transformem em benefício real são necessários muita luta e muitos debates em um ambiente de democracia , para que possam ser reconhecidos como tal pela sociedade, pelas leis do país e Estado." (grifo nosso)

Também será necessário obter uma maior visibilidade para as ações realizadas pelos conselhos, o que exige do conselheiro o exercício do papel de multiplicador das ações do conselho. Há necessidade da publicização das reuniões e resoluções para que a população passe a conhecer mais os trabalhos desenvolvidos e seja incentivada a discutir as questões sociais pertinentes a sua realidade.

É necessário ainda, o reconhecimento do Conselho como espaço democrático e de defesa de interesses da coletividade. O Estado sozinho não consegue desenvolver as políticas sociais necessárias para atender às demandas da população. A presença da sociedade civil numa mesa de discussão traz mais riqueza de dados sobre as reais necessidades. Nesse sentido, os Conselhos precisam ter estrutura adequada e suficiente para o seu pleno funcionamento: secretaria executiva, recursos técnicos, administrativos, equipamentos e estrutura física.

E, finalmente, há que se primar pela representatividade, isto é, os conselheiros representam as prioridades da população de seu Município, do Estado ou país. Neste sentido, eles representam uma coletividade. Os interesses individuais e ou monopolistas não podem estar presentes nos seus discursos e nas suas práticas. A intencionalidade deve estar centrada na melhoria da qualidade de vida da população.

Este novo pensar exige mudanças de atitude pessoal e institucional.

Para COSTA<sup>83</sup>, as mudanças direcionadas às organizações que empreendem o reordenamento institucional, para incorporar no seu ambiente os conselhos de políticas públicas, devem concentrar-se em três eixos: conteúdo, método e gestão.

Estes eixos devem orientar o reordenamento institucional para a incorporação do novo paradigma: participação do povo nas deliberações sobre políticas públicas nos espaços dos conselhos.

Nesta questão do conteúdo, que envolve também o aspecto cultural, há que se incutir na ação dos programas de atendimento os princípios da Proteção Integral, com destaque para a percepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, dentre os quais, o direito ao respeito, que consiste na: inviolabilidade da integridade física;

---

<sup>82</sup> Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social –SUAS e do Programa Bolsa Família-PBF/coordenação geral: Tereza Cristina Barwick Baratta e outros - Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca;Brasília:MDS,2008, p28

<sup>83</sup> COSTA, Antonio Carlos Gomes da. BRASIL, CRIANÇA, URGENTE: A LEI. 1990.

inviolabilidade da integridade psíquica e moral; preservação da imagem; preservação da identidade; preservação da autonomia; preservação dos valores, das ideias e crenças; preservação dos espaços e objetos pessoais. Este direito, segundo manifestação unânime dos tratadistas da matéria, deve ser velado por todos (família, sociedade e Estado), implicando na garantia da dignidade da criança e do adolescente e do impedimento a tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Finalmente, a mudança na gestão tem como diretrizes da política de atendimento: a municipalização, descentralização e participação social. Esta última, tanto na execução de ações de atendimento quanto na representação paritária em órgãos deliberativos.

#### 4. Rede de Atendimento aos Direitos Sociais

Helio Abreu Filho<sup>84</sup>  
Colaborador: Azor El Achkar<sup>85</sup>

##### 01. O que é Rede de Atendimento e qual a sua importância?

Na compreensão de AYRES<sup>86</sup>, as organizações, sejam empresariais ou não, estão constantemente em busca de estruturas e estratégias capazes de enfrentar ambientes de maior complexidade e uma das respostas a esta busca é o surgimento de uma forma de atuação que articula organizações e pessoas em um padrão de rede.

Para RIBAS<sup>87</sup>, a promoção do desenvolvimento social nas atuais condições da sociedade globalizada e informatizada requer, necessariamente, uma mudança de paradigma de ação: *“ações pontuais e isoladas precisam dar lugar a redes horizontais de cooperação, que possibilitem maior intercâmbio e eficácia na implementação de projetos e políticas públicas na área social.”*

Estas redes horizontais podem ser definidas como *“espaços de troca coletiva, qualificadores de informação e experiências, ou ainda, espaços de articulação política e mobilização social que se constituem para otimizar esforços, potencializar ações, fortalecer atores que se unem em torno de um interesse comum”*.<sup>88</sup>

Ao lembrar que a humanidade trabalha em rede desde os primórdios, PRAZERES destaca que a **concepção de redes** com a qual trabalhamos **hoje** tem um valor agregado principalmente a seu elemento articulatório, que são as novas tecnologias capazes de informação e comunicação (internet, e-mails, telefone, impressos).

---

<sup>84</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

<sup>85</sup> Bacharel em direito pelo CCJ/UFSC. Mestre em Direito Ambiental pelo CPGD/UFSC. Especialista em Economia e Direito Empresarial pela FGV/SC. Consultor e Professor de Direito do Terceiro Setor. Advogado especializado em Direito Ambiental e Direito do Terceiro Setor. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

<sup>86</sup> AYRES, Bruno Ricardo Costa. *REDES ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SETOR: Um olhar sobre suas articulações*. [WWW.rits.org.br](http://WWW.rits.org.br). Tema do mês de outubro de 2002. Bruno Ayres é Coordenador Geral do Portal do Voluntário, projeto do Programa Voluntários da Comunitas ([www.portaldovoluntario.org.br](http://www.portaldovoluntario.org.br)). Seu principal foco de interesse é a utilização da tecnologia da Informação no fortalecimento da sociedade civil para o enfrentamento de seus problemas. (Rio de Janeiro, outubro de 2001).

<sup>87</sup> RIBAS, Fábio. *Rede: uma idéia transformadora e uma estratégia para o desenvolvimento social* - [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br) – Tema do mês de outubro de 2003. Diretor-executivo da Prattein – Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social ([www.prattein.com.br](http://www.prattein.com.br)) - e-mail de contato: [fabio.ribas@prattein.com.br](mailto:fabio.ribas@prattein.com.br)

<sup>88</sup> PRAZERES, Michele. *DESAFIOS DA ATUAÇÃO EM REDE*. Jornalista, coordenadora de comunicação do Observatório da Educação e mestranda em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, onde desenvolve pesquisa sobre a relação entre Redes Sociais e Redes Tecnológicas.

Mas, no âmbito da legislação vigente, a rede de atendimento ou rede socioassistencial tem sua importância estabelecida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Estatuto do Idoso, além de outras legislações similares. É que para implementação da política de atendimento e do sistema de garantia de direitos, a estratégia utilizada pelos textos legais foi o trabalho integrado.

Vejamos:

- **LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)**

**Art. 1º** - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove 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** - 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.

- **ESTATUTO DA CRIANÇA**

**Art. 86** - A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

- **ESTATUTO DO IDOSO**

**Art. 46** - A política de atendimento está encimada em um 'conjunto de ações articuladas entre organismos governamentais e não governamentais'

Na busca de uma definição para este *'conjunto articulado de ações'*, vamos encontrar elementos que devem, necessariamente, compor o conceito de Rede. Estes elementos encontram-se anotados a seguir:

**“REDE** é a *‘organização da atuação’* do Estado e da Sociedade, por meio da implementação de um **conjunto** articulado, orgânico e descentralizado, de órgãos/entidades, ações, instrumentos e mecanismos, tendentes a realizar todos os direitos fundamentais.”<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Elementos conceituais:

- ✓ Articulado: junta, organiza, gera e está em movimento;
- ✓ Orgânico: os diversos aspectos previstos formam um todo organizado capaz de trabalhar com contradições e convergências;
- ✓ Descentralizado/Distributivo: porque não terá uma centralidade única, mas diversas perspectivas
- ✓ Instrumentos: significam recursos (meios) legais, administrativos, políticos, sociais, ..., bases materiais capazes de gerar resultados
- ✓ Mecanismos: são os processos e os fluxos capazes de gerar solução





Em outra definição atualizada, enunciada por RIBAS<sup>90</sup>, uma rede é um processo de captação, articulação e otimização de energias, recursos e competências, capaz de gerar um sistema de relacionamentos que organiza indivíduos e instituições de forma igualitária e democrática, em torno de um objetivo ou agenda comum de caráter público.

Contudo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sinaliza para o setor social o conceito de Rede Socioassistencial, no âmbito da assistência social, que assim encontra-se expressa:

*“É um **conjunto integrado** de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a **articulação** entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de atenção básica e especial e esta (ainda) por níveis de complexidade.”*  
(grifo nosso)

Assim, não se deve esquecer que o propósito da constituição de redes é a **busca da proteção integral** ao ser humano, mediante políticas públicas convergentes, em seus aspectos: biopsicossocial e espiritual; não obstante o fato de, para obtenção do sucesso desta proteção, tenha que se direcionar esforços na direção do reordenamento das instituições, principalmente quanto à qualificação dos recursos humanos (cultura institucional) para introjeção do compartilhamento da responsabilidade social.

---

✓ *Órgãos*: lugares de participação dos diversos agentes

✓ *Ações*: constituem-se na materialização de propostas, políticas e programas

<sup>90</sup> RIBAS, Fábio. Rede: uma idéia transformadora e uma estratégia para o desenvolvimento social – [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br). Tema do mês de outubro de 2003.

## 02. O que é Sistema de Garantia de Direitos?

No estudo realizado por GARCIA<sup>91</sup>, o autor expressa que, com a aprovação da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a sociedade obteve “a consagração de um direito que, além de explicitar os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, propõe uma nova gestão desses direitos, por meio da explicitação de um sistema de garantia de direitos”. Esta nova concepção está expressa no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que faz referência a “um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Na percepção de GARCIA, consagrada por todos os demais doutrinadores, o **Sistema de Garantia de Direitos** se apóia em três grandes eixos ou linhas: Promoção, Defesa e Controle Social.

Para cada eixo, explicita GARCIA, há uma lógica de articulação de espaços públicos e instrumentos/mecanismos a serem mobilizados na consecução dos objetivos do atendimento, da vigilância e da responsabilização, respectivamente.

Este Sistema, de acordo com a autora, se caracteriza por uma interação de espaços instrumentos e atores no interior de cada um dos eixos, e por uma interação complementar e retroalimentadora entre os três eixos, formando uma teia de relações entrelaçadas que, de modo ordenado, contribuem para o mesmo fim ou objetivos centrais - definido como garantia de direitos.

Para GARCIA, o desafio será entender e fazer funcionar o Sistema para a efetivação do objetivo da garantia dos direitos.

Um maior esclarecimento sobre o assunto poderá ser obtido no capítulo que apresenta textos complementares.

## 03. As organizações sabem como operar em Rede?

Para responder a esta questão, segundo percebe-se em PRAZERES<sup>92</sup>, é preciso refletir a partir de alguns questionamentos: que **sentido** tem a Rede? Que **energia** se despende para que esta Rede esteja articulada? Como trabalhar para **alimentá-la**?

Segundo observa o autor, uma Rede não é uma associação, é um espaço por onde se transita, emitindo, recebendo informações ou fazendo-as circular. Um espaço de troca e construção coletiva.

---

<sup>91</sup> GARCIA, Margarita Bosch. In: SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS. Centro de Defesa Don Helder Câmara (CENDHEC). BID. 1999.

<sup>92</sup> PRAZERES, Michele. DESAFIOS DA ATUAÇÃO EM REDE. (Rits/novembro.2004). Jornalista, coordenadora de comunicação do Observatório da Educação e mestranda em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, onde desenvolve pesquisa sobre a relação entre Redes Sociais e Redes Tecnológicas.

Falta citar a autora (autor) Garcia

Para ele, portanto, não existe na Rede um centro, que emana ordens. Existe sim, uma coordenação que sinalize para prioridades, fomente a ação articulada, dê conta da intensa dinâmica da Rede para motivar as partes a se engajarem nela.

Entende PRAZERES que ela é um espaço formado **por** membros e, se não houver **energia, sentido e alimentação** com participação efetiva, a Rede perde seu propósito.

Assim, além de não existir por si só, a Rede com sua identidade e papel são, para PRAZERES, elementos a serem construídos por todos aqueles/as que estão a ela articulados. Estes elementos são constantemente revisados, reconstruídos e reavaliados, pois o dinamismo é o que sinaliza para a sua atualização.

A comunicação, para o autor, exerce um papel fundamental na articulação das Redes, principalmente daquelas cujo objetivo é influenciar as *políticas públicas*. Funciona fortalecendo vínculos para a disputa do espaço público e afirmação da identidade da Rede.

Antes de tudo, o **grande desafio** que se põe para atuação em rede, hoje, é o de superar a fragmentação. Este desafio passa pela necessidade de as pessoas e organizações investirem energia na Rede.

Para isso, a Rede não pode ser um espaço que demande um peso extra para a organização adesa. Deve ser um espaço em que ela possa manter o trabalho já desenvolvido sem a exigência de novas demandas, mas que possa qualificar sua atuação e, se lhe interessar, ampliar, especializar ou mesmo diversificar.

A superação da fragmentação também passa pelo desafio de recursos humanos, financeiros e estruturais para manutenção da Rede, na medida em que o funcionamento fica comprometido quando não existe uma estrutura mínima de coordenação.

#### **04. Quais as bases para o sucesso da construção da Rede?**

De acordo com AYRES<sup>8</sup>, um dos fatores de sucesso na formação da Rede está na sua articulação, com ênfase:

- no incentivo às melhores soluções para os problemas apresentados;
- nos encontros presenciais que reforçam os elos de confiança da Rede e a torna mais propícia à comunicação e ao trabalho conjunto;
- na construção de um informativo para manter os participantes atentos às ações da Rede, cuja tônica pode ser bastante informal e algumas notícias podem ser de caráter corriqueiro.

Percebemos, contudo, que a formação da Rede tem a ver com a possibilidade de maximizar o atendimento da **missão** de uma Instituição que luta pela sobrevivência. E a missão da organização deve não só estar ligada aos interesses dos clientes, mas

especialmente de seus instituidores e colaboradores. A realização desta sintonia diz respeito ao conceito de **efetividade**, ou seja, o atendimento na quantidade e qualidade às necessidades da 'clientela', proporcionando alteração (impacto) na realidade experienciada.

É pré-requisito para alcance da **efetividade** da instituição, a identidade de propósitos (sintonia) entre instituidores, colaboradores e clientela, ou seja, o alinhamento conceitual, operacional e estratégico.

Assim como é necessário o alinhamento intraorganizacional, também é fundamental o alinhamento interinstitucional, ou seja, da Rede.

O **alinhamento CONCEITUAL** requer entendimento comum sobre determinadas questões, por exemplo:

- Quem é o *assistido*? Quais suas necessidades?
- Que valores e conceitos devem fundamentar a ação?
- Qual é a visão de mundo e de sociedade que permeia esse processo?

O **alinhamento OPERACIONAL** requer entendimento comum sobre:

- O que fazer?
- Como fazer, utilizando da Vontade Política, da Competência técnica e do Compromisso ético com a CAUSA?

O **alinhamento ESTRATÉGICO** requer entendimento comum sobre:

- Onde estamos?
- Para onde vamos?

Estes alinhamentos envolvem, assim, competência técnica aliada ao compromisso ético e político com a CAUSA, e requer um posicionamento estratégico institucional, isto é, como a organização se posiciona no '*mundo atual*' e no '*mundo futuro*'.

Nesse sentido, para que instituições se constituam em Rede, no nosso entendimento é básico também a inter-relação, a proximidade, a afinidade das missões institucionais. Isto porque, muitas entidades ainda possuem uma cultura assistencialista e um estilo de atuação mais baseado no esforço individual do que na cooperação interinstitucional ou intersetorial.

Sem a afinidade entre as missões, por certo não haverá motivação para as instituições se solidarizarem, sustentando uma Rede de atendimento.

Mas, uma vez aberto o canal, a Rede contribui não apenas para o desenvolvimento das pessoas e das entidades, mas também da comunidade, tornando-se, portanto, um instrumento de transformação da realidade social, contribuindo para a consolidação da

democracia participativa, ao favorecer a formação de uma cultura da participação, da cooperação, da corresponsabilidade.

Aliás, para AYRES<sup>93</sup>, pelo fato de uma organização não poder isoladamente fazer tudo por todo tempo, pois isso é demasiadamente complicado, dispendioso e arriscado em longo prazo, as *redes de equipes* podem ser utilizadas na composição de **redes entre organizações** para propósitos diversos.

Assim, segundo AYRES, mesmo em uma situação de competitividade<sup>94</sup>, as organizações ainda podem, com transparência, chegar a um acordo de cooperação onde se compartilham apenas as informações pertinentes ao **projeto** que as atrai para as relações solidarizantes.

Nesse sentido, o autor destaca que, para que uma rede de organizações exerça todo o seu potencial, é preciso que se constituam equipes de trabalho que atendam a determinados princípios:

**Existência de um propósito unificador:** É o espírito de uma rede. Pode ser expresso como um alvo unificador e um conjunto de valores compartilhado pelos participantes, de forma esclarecedora, democrática e explícita.

**Interligações voluntárias**<sup>95</sup>: As organizações não governamentais, no seu papel de instituições adesas à rede, se relacionam e realizam tarefas de forma voluntária e automotivada, podendo escolher seus interlocutores e optar por trabalhar em projetos que as ajudem a cumprir seus objetivos pessoais e organizacionais. Em se tratando de organizações governamentais, o compromisso com a rede é coercitivo, eis que possuem responsabilidades legais pela execução das políticas públicas, e a realização de ações deve ser fundada em compromissos claros e objetivos.

**Interligações voluntárias:** Os participantes da rede se relacionam e realizam tarefas de forma voluntária e automotivada, podendo escolher seus interlocutores e optar por trabalhar em projetos que os ajudem a cumprir seus objetivos pessoais e organizacionais.

**Multiplicidade de líderes:** Uma rede possui menos chefes e mais líderes. Líderes podem ser caracterizados como pessoas que assumem e mantêm compromissos, mas que também sabem atuar como seguidores – se deixar ser liderado. Como cada participante traz seus talentos à rede, estes vão ser utilizados para a resolução dos complexos problemas trazidos pelo grupo. Descentralização, independência, diversidade e fluidez de

---

<sup>93</sup> AYRES, Bruno Ricardo Costa. *REDES ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SETOR: Um olhar sobre suas articulações*. [WWW.rits.org.br](http://WWW.rits.org.br). Tema do mês de outubro de 2002. Bruno Ayres é Coordenador Geral do Portal do Voluntário, projeto do Programa Voluntários da Comunitas ([www.portaldovoluntario.org.br](http://www.portaldovoluntario.org.br)). Seu principal foco de interesse é a utilização da tecnologia da Informação no fortalecimento da sociedade civil para o enfrentamento de seus problemas. (Rio de Janeiro, outubro de 2001).

<sup>94</sup> Base conceitual e ou religiosa diferenciada.

<sup>95</sup> Adaptamos as pontuações do autor aos interesses deste artigo.

lideranças são atestados de autenticidade de uma rede que visa à transposição de fronteiras.

**Interligação e transposição de fronteiras:** Redes pressupõem transposição de fronteiras, sejam elas geográficas, hierárquicas, sociais ou políticas. O alcance dos objetivos e propósitos são prioridades, não importa se para isso seja necessário que o gerente delegue uma tarefa ao diretor, ou se a pessoa que melhor complementa a sua aptidão para um determinado projeto esteja trabalhando a 2000 km de distância.

## **05. O que é necessário para uma ação articulada (em Rede) dar certo?**

Para responder a esta questão importante acompanharmos o raciocínio do emérito Professor Antonio Carlos Gomes da Costa<sup>96</sup>, um dos baluartes da construção do Estatuto da Criança e do Adolescente no país.

Percebe-se que no centro desta questão está pautado o atendimento, diferenciado, que possam, sociedade e governo, disponibilizar para os cidadãos, em especial, às crianças e aos adolescentes. E neste caso, o atendimento se traduz na garantia da '*proteção integral*'<sup>97</sup> por intermédio de uma política de atendimento.

Na composição dos textos legais, a política de atendimento dos direitos far-se-á por meio de um **conjunto articulado** de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como se pode ver, a **articulação** é um elemento constitutivo da definição da política de atendimento, considerada pelo autor como um de seus princípios<sup>98</sup> estruturadores, posto que, sem um substancial aumento dos níveis de articulação e de mobilização da sociedade organizada, os Conselhos jamais terão força suficiente para cumprir seu papel.

A dificuldade para implementação desta política de atendimento ainda ocorre, segundo COSTA<sup>99</sup>, em razão da cultura, ainda prevalecente no Brasil, marcada por vícios herdados do nosso passado oligárquico, populista e autoritário, tais como:

- o clientelismo e o fisiologismo em nossa cultura política;
- a burocracia e o corporativismo em nossa cultura administrativa;
- a autossuficiência e o formalismo em nossa cultura técnica;
- a passividade e a submissão em nossa cultura de relacionamento entre usuário e serviço público;
- o imediatismo e o setorialismo em nossa cultura empresarial.

---

<sup>96</sup> Antônio Carlos Gomes da Costa é pedagogo, diretor da empresa de consultoria Modus Faciendi, ex-oficial de projetos do UNICEF e fez parte do grupo que idealizou o Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>97</sup> Garantir a proteção integral é garantir, para a população infanto-juvenil: a sobrevivência; o desenvolvimento pessoal e social; a integridade física, psicológica e moral.

<sup>98</sup> Outros princípios estruturadores: descentralização; participação; sustentabilidade; mobilização.

<sup>99</sup> COSTA, Antonio Carlos Gomes da. O Nó e a Rede. 2006. In: [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br).

Para alterar esta situação e implementar '*o direito de ter direitos (a proteção integral)*', consolidando-o como realidade para a população, é necessário realizar, de acordo com COSTA (2006), seis tarefas básicas:

- I - Transformar o Novo Direito em bandeira de luta dos movimentos sociais;
- II - Transformar o Novo Direito em tema de reflexão e debate por parte da inteligência nacional;
- III - Introduzir as conquistas do Novo Direito na Constituição e nas leis nacionais;
- IV - Traduzir o Novo Direito em ações de atenção direta em termos de solidariedade social;
- V - Transformar as conquistas do Novo Direito em políticas públicas de grande alcance;
- VI - Gerar um processo de mobilização social capaz de suscitar uma demanda social ampla e qualificada pelos direitos da criança e do adolescente.

A articulação é a pré-condição necessária a qualquer processo sério e conseqüente de mobilização e a sociedade não se mobiliza, cita COSTA, enquanto não for capaz de articular-se.

Sem a mobilização social forte em defesa dos direitos sociais, os Conselhos continuarão sem forças para ocupar sua relevante missão social

E porque estas duas últimas não se veem implementadas, conclui COSTA que os governantes ainda não se sentiram compelidos a traduzi-las em termos de políticas públicas de tipo novo.

É o princípio da articulação que, para COSTA (2006), orienta a formulação da estratégia de trabalho em redes, que busca superar vícios<sup>100</sup> antigos das políticas sociais brasileiras.

Esta forma de atuação conjunta (Redes) entre pessoas, grupos e organizações que se dispõem a trabalhar de forma convergente e complementar em função de propósitos comuns, colocados acima de suas eventuais divergências, para ter sucesso, segundo COSTA, necessitam primar por determinados princípios que devem reger o relacionamento dos entes que se articulam, quais sejam:

- Respeito à identidade de cada ente articulado;
- Respeito à autonomia de cada pessoa, grupo ou entidade que se articula;
- Respeito ao dinamismo próprio de cada membro da articulação.

---

<sup>100</sup> Historicamente, para COSTA, a formulação, o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas sociais têm sido feitos de maneira setorial e desarticulada. Cada um dos seus agentes constitui-se num mundo à parte, contribuindo para a perpetuação da desarticulação, do desperdício, do atendimento precário e parcial ao usuário.

Além disto, segundo COSTA (2006), o sucesso também dependerá da atitude de cada um que pretende fazer parte e impulsionar a Rede, tais como:

- Atenção permanente aos movimentos da conjuntura;
- Identificação atenta e criteriosa de interlocutores e parceiros;
- Explicação e aprofundamento constante de um referencial comum de crenças e valores entre as pessoas, grupos ou entidades participantes de um processo de articulação;
- Planejamento conjunto, participativo e estratégico das ações;
- Avaliação persistente das atividades desenvolvidas.

Assim, as redes de atendimento, como qualquer outro tipo de rede, são resultado de uma equação de corresponsabilidade, construída com diálogo, confiança, integração de recursos e preservação da autonomia das partes.

Mas a atitude básica, de acordo com COSTA (2006), deve ser a de abrir mão da disputa pela liderança, pelo mando, pela regência, função que deve ser assumida como serviços aos demais e, não, como exercício de poder-dominação sobre o conjunto das pessoas, grupos e organizações.

#### **06. Dentre os *Objetivos do Milênio (ODM)* há algum voltado para constituição de Rede?**

A Organização das Nações Unidas (ONU), ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 08 (oito) objetivos, que no Brasil são chamados de **8 Jeitos de Mudar o Mundo**.

Entre os **8 JEITOS DE MUDAR O MUNDO** vamos encontrar:

1. Acabar com a fome e a miséria
2. Educação de qualidade para todos
3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a saúde das gestantes
6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças
7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
8. **Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.**

Tendo por foco o desenvolvimento humano, este objetivo “TODO MUNDO TRABALHANDO PELO DESENVOLVIMENTO” propõe o envolvimento da coletividade, aí entendida as pessoas, escolas, os governos, a sociedade civil, as empresas e organizações sociais, trabalhando em Rede.

E, dentre as sugestões para que tal ocorra, vamos encontrar, entre outros:



1. Divulgar o que já está sendo feito pela comunidade, no jornal da escola, do condomínio ou do bairro (compartilhar experiências);
2. Fiscalizar a atuação dos políticos, exigindo que eles cumpram as promessas de campanha;
3. Exercer o dever de cidadão, participando ativamente do planejamento da cidade, por meio do Orçamento Participativo, do Plano Diretor ou dos Conselhos Municipais;
4. Participar de discussões e projetos em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), incentivando o engajamento de outras pessoas, organizações e empresas;
5. Formar parcerias com setor público, empresas, associações e conselhos, a fim de resolver os problemas mais relevantes do bairro.
6. Sensibilizar o Conselho de Bairro para que reivindique o acesso à Internet e a outros meios de comunicação, além de se disponibilizar para projetos de inclusão digital voltados para jovens em situação de desvantagem social.

#### **07. Quais as condicionantes para realização da *proteção integral* e o papel da Rede?**

A **proteção integral** ao idoso, à criança e ao adolescente se efetiva com a **integração do atendimento** aos direitos fundamentais (vida, lazer, cultura, convivência familiar e comunitária, alimentação, habitação, educação, esporte, liberdade, saúde, respeito), não prescindindo do aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social das pessoas, em condições de liberdade e igualdade.

E, quando se fala na **proteção integral**, cabe diferenciá-la da **proteção especial**.

A **proteção integral** é direito de todos os idosos, dada a sua condição de vulnerabilidade. Já a **proteção especial** é devida àquele idoso que está com seu direito ameaçado ou violado.

A base da **Proteção Integral** encontra-se na legislação internacional (Declaração Universal dos Direitos do Homem, ONU, 1948) e no sistema legal brasileiro. Nestes, a legislação federal estabelece que as instituições públicas ou privadas, tribunais, autoridades, administrações ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança, do adolescente e idoso, assegurando-lhes e facultando-lhes o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Para conseguirmos concretizar essa **proteção integral**, é necessário atuarmos em três frentes: (1) **qualificação** das organizações; (2) a **convivência familiar** e comunitária; e, (3) **atuação** em REDE (organizações).

Quanto à **qualificação** das organizações, se parte do pressuposto que as organizações são constituídas por pessoas e qualificar as organizações, significa qualificar

as pessoas. Nesse sentido, a UNESCO propõe um caminho a ser seguido, com base no texto “*Educação, um tesouro a descobrir*”, de Jacques Dellors. Segundo o autor, a transformação das pessoas e, conseqüentemente, das organizações e assim a humanidade, deve ser sustentada em quatro pilares: - ‘aprender a conhecer’; - ‘aprender a fazer’; - ‘aprender a conviver’; - ‘aprender a ser’. Esta atitude de autodesenvolvimento do *homem* prepara, efetivamente, a organização para participar de uma *Rede! E a Rede* organiza a atuação do Estado e da sociedade por intermédio da implementação de um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações.

Participar de uma Rede permite a recomposição das políticas sociais, a partir de novas práticas e ações, não só voltadas a direitos individuais, mas articuladas em uma política que vise à atenção integral à família, fortalecendo o espaço familiar (**convivência familiar**), enquanto espaço indispensável para a garantia da sobrevivência, de desenvolvimento integral dos filhos e demais membros (idoso), independente do arranjo familiar ou forma como a família vem se estruturando.

No que diz respeito à **atuação em Rede**, as vantagens desde logo aparecem e fornecem relativo grau de certeza quanto ao sucesso da proteção integral. Dentre estas vantagens pode-se destacar:

- Agiliza o atendimento dos casos (otimiza recursos - diminui procedimentos);
- Reduz a exposição dos vulnerabilizados;
- Fortalece o trabalho dos parceiros; e,
- Melhora da assistência a Segmentos Especiais da População (*cultura, educação, saúde*).

## 08. O que é necessário para montar uma Rede?

Para que se possa atuar em Rede, é necessário instrumentos para montá-la.

A montagem de uma rede social é parecida com a montagem de um quebra-cabeças, no qual as peças estão todas presentes: organizações governamentais (OGs) e não governamentais (ONGs), programas, políticas sociais, recursos públicos e privados, e conselhos.

Os **desafios** que se colocam para a montagem dessa Rede são:

- Organizar as instituições para que invistam energia na rede
  - ✓ busquem unidade
  - ✓ mantenham diálogo constante
- Definir a complementaridade e a corresponsabilidade dos parceiros (evitar paralelismo, fragmentação, dispersão de recursos)
- Organizar os serviços orientados para *demandas* (abrangência territorial e os níveis de complexidade)

- Unificar a entrada para que se dê pela REDE de proteção social básica – Centro Regional de Assistência Social (CRAS)
- constituir **equipe de trabalho** que:
  - ✓ sinalize para prioridades estabelecidas em Conferências e outros espaços públicos,
  - ✓ fomenta a ação articulada,
  - ✓ motive os Setores Públicos e as **ONGs** a se engajarem na **Rede** e realizem ações integradas mediante, por exemplo, a construção de um TERMO DE COOPERAÇÃO (*Protocolo*) com foco no Plano Integrado.

A grande vantagem de iniciar-se um trabalho de montagem de uma Rede é a percepção que se pode adquirir dos “vazios” existentes para concretizar a *proteção integral* ao idoso. Esses vazios compreendem:

- a ausência de programas específicos para determinados grupos;
- a inexistência de ações voltadas para determinados direitos;
- o déficit de atendimentos, entre outros.

Essa percepção muitas vezes não é possível antes da montagem do quebra-cabeça, ou da tentativa de montagem da Rede. Ao se conseguir essa organização, vê-se com clareza a totalidade e abrangência de tudo o que existe no município/região.

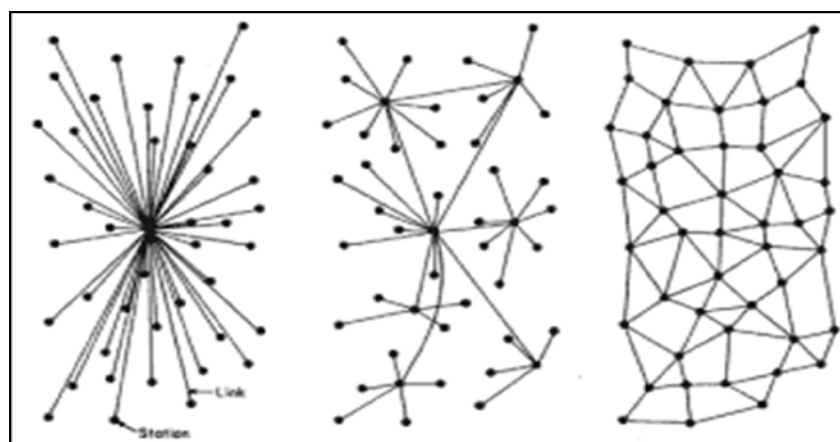
Outro fator importante que não se pode esquecer na montagem de uma Rede, como na montagem de um quebra-cabeça, é que cada peça possui uma função específica. Todas elas são necessárias e, mesmo juntando-as, elas não perdem as suas características. E o objetivo é um só: a formação de uma imagem única.

Da mesma forma, na montagem de uma Rede de Atendimento, não se pode perder de vista que **o foco** é a *proteção integral*. Cada instituição e programa desempenham uma função específica e possuem um recorte próprio. Nenhuma é mais importante do que a outra, pois todas são necessárias para compor o todo. Assim como no quebra-cabeça, cada uma das instituições não perde suas características iniciais, mas ganha um novo sentido, como parte de um desenho maior que, no nosso caso, é a *proteção integral*.

#### **09. Qual deve ser a relação de poder entre as organizações na Rede? Quais as vantagens da atuação em Rede?**

A construção de uma Rede representa, sem dúvida alguma, uma mudança de paradigma, pois saímos de um atendimento pontual e isolado, para um atendimento “interorganizacional”, de cooperação, o que possibilita maior troca de experiências e melhores resultados na implementação de projetos e programas sociais.

A estrutura das relações muda em relação ao poder, de hierarquizada para horizontalizada e a capacidade de obrigar/penalizar muda para a de influenciar/oportunizar. Numa breve visualização, assim se pode expressar:



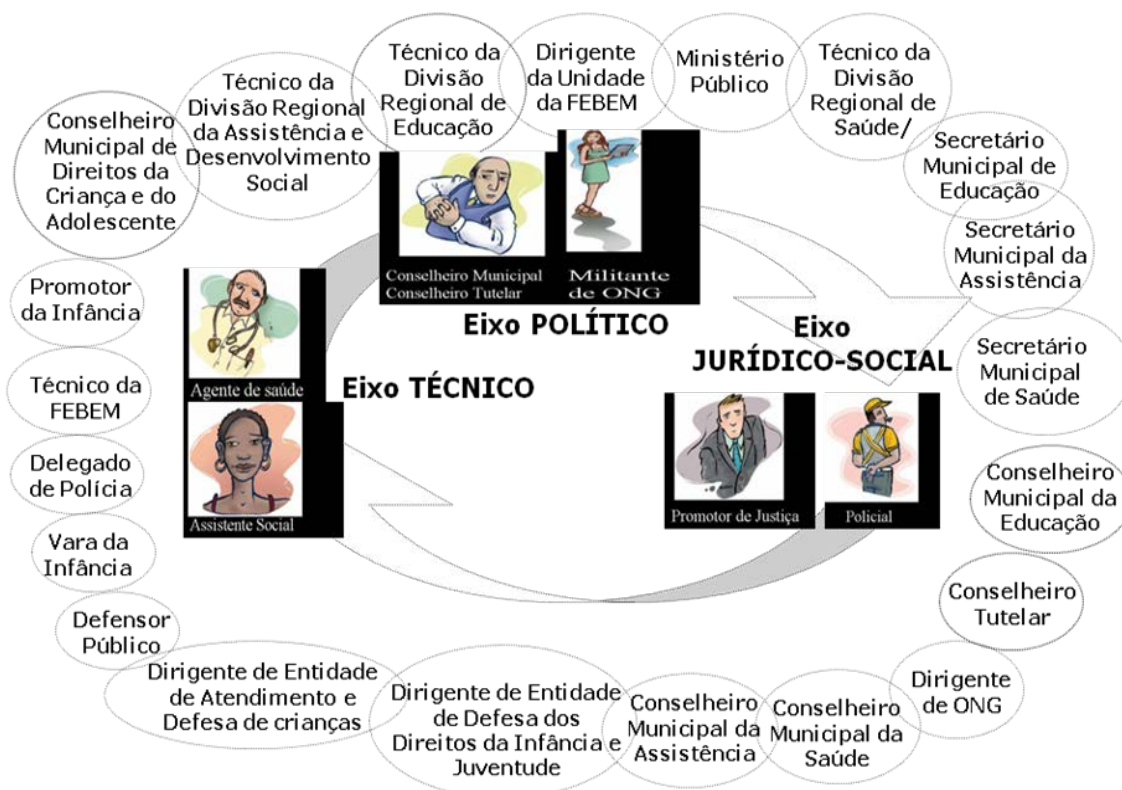
**CENTRALIZADO**

**DESCENTRALIZADO**

**DISTRIBUTIVO**

Deste caráter distributivo da Rede resultam algumas vantagens. A Rede agiliza o atendimento dos casos, na medida em que diminui a duplicidade de atendimentos e, por consequência, de exposição dos vitimados. Fortalece o trabalho das instituições, aproxima os parceiros, construindo um verdadeiro comitê de defesa dos direitos, implementando efetivamente o **Sistema de Garantia de Direitos (SGD)**, concebido pela legislação federal.

### Principais Atores do SGDCA



Este Sistema se constitui num conjunto de princípios que respondem ou são responsáveis pela exigibilidade dos direitos (da criança e do adolescente, do idoso) que se busca estender as demais pessoas e segmentos sociais em condições de vulnerabilidade, por decorrência de uma construção legal patrocinada pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Estes direitos se concretizam mediante a articulação promovida pelos Conselhos, encimada em uma Política de Atendimentos constituída de serviços, programas e projetos, a qual também torna exigíveis os direitos mediante o estabelecimento de medidas de proteção para garantia de direitos e medidas de responsabilização para violadores (Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso).

### O Sistema se expressa pela articulação da ***Política de Atendimentos***



Fica claro, portanto, a necessidade de constituição da Rede de Atendimento, pois a efetiva implementação da *Política de Atendimento* exige a criação e/ou fortalecimento de determinados serviços, programas e projetos e a interlocução entre órgãos e instituições de atendimento, que é justamente a tarefa principal de qualquer Rede de Atendimento.

A definição de uma política de atendimento deve resultar na concretização de um **Plano Integrado de Garantia de Direitos**, composto de programas voltados a vítimas e seus vitimizadores, pessoas desaparecidas, pessoas abandonadas, entre outras situações de vulnerabilidade pessoal e social, consoante *linhas de ação* estabelecidas pelo Estatuto do Idoso e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

## 10. Qual a origem dos recursos financeiros para desenvolvimento do Plano Integrado?

A Política de Atendimento, bem como a política de assistência social imprimem a atuação em rede para desenvolvimento dos serviços de promoção, proteção e defesa dos direitos sociais.

Assim, os recursos necessários à execução das ações de atendimento e defesa dos direitos devem estar inseridos nos orçamentos setoriais e nos fundos específicos.

Nesse sentido, quanto ao financiamento da Política de Atendimento, é prudente informar que os recursos estão disponíveis no Fundo da Assistência Social (incluso, Estatuto do Idoso, art. 115); no Fundo da Criança e do Adolescente, que possui disciplinamento legal para captação de recursos junto a pessoas físicas e jurídicas; no Fundo da Saúde; no Fundo de Cultura; dentre as habituais fontes de financiamento das políticas públicas.

Mas, também existe um conjunto de outras fontes de financiamento que devem ser lembradas:

- **Lei Complementar nº 284/05, alterada pela Lei Complementar 381/2007**

- ✓ estabelece condições para realização de convênios para os municípios e entidades sem finalidade econômica. Os convênios serão firmados pelas Secretarias Regionais, após deliberação dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, ouvidas as Secretarias Setoriais. (Artigo 79)

- **Lei nº 13.334/2005 (SC)**

- ✓ cria o Fundo de Desenvolvimento Social em seu artigo primeiro e estabelece a finalidade voltada ao financiamento de programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social no campo e nas cidades.

- **Lei nº 9.249/95 (federal)**

- ✓ estabelece, mediante o artigo 13, inciso III, a possibilidade de as empresas deduzirem até 2% do lucro operacional para as entidades assistenciais que atuam no universo de abrangência da empresa ou possuam o título de utilidade pública federal.

Não podemos deixar de registrar uma **ótima notícia** para a área do financiamento das políticas públicas: criação e implementação da **ISO 26.000**, a partir de 2009. Trata-se de uma norma internacional de Responsabilidade Social. Cerca de 110 países membros da *International Organization for Standardization* reuniram-se e indicaram dois países como responsáveis por esse projeto: o Brasil e a Suécia. Com o advento da ISO-26.000, as empresas ver-se-ão obrigadas a intensificar suas ações na área social. Algumas empresas, segundo aponta OLIVEIRA<sup>101</sup>, estão de forma inovadora (e inteligente) criando a Gerência ou Diretoria de Responsabilidade Social.

---

<sup>101</sup> OLIVEIRA, Alkindar de. Comentário na internet sobre o tema da ISSO 26000.

## 11. Quais as linhas de ação para estabelecimento da Rede de Atendimento e as armadilhas para constituição da Rede?

Esta Rede de Atendimento para realização da proteção integral deve ter a sua atuação voltada para quatro linhas de ação:

1. **diagnóstico:** fornece a visão real das necessidades do município e permite um planejamento global;
2. **capacitação:** promove o encontro constante de todas as entidades, a modernização gerencial e busca gerar consensos em torno do funcionamento em Rede;
3. **criação de uma rede on-line:** (sistema de comunicação e informação via internet), que possibilita a comunicação das entidades entre si e com a sociedade;
4. **fortalecimento do Fundo:** permite diversificar as fontes de recursos e diminuir a dependência em relação ao orçamento da Prefeitura.

Portanto, com base nessas quatro *linhas de ação*, um bom projeto de Rede deve apresentar:

- uma justificativa, demonstrando a necessidade de organizar-se em Rede para garantir a proteção integral;
- as estratégias de mobilização das entidades que vão fazer parte da Rede;
- a metodologia de ação da Rede;
- os recursos necessários para a sua implementação.

Contudo, a constituição da rede não significa a solução para todos os desafios que se apresentam para as organizações de assistência social e também para a execução desta política pública.

Assim, não se deve pensar que a rede é a “*verdade absoluta*”, que ela substitui tudo o que está sendo feito, pois é indispensável reconhecer as ações positivas das atuais políticas de atendimento. Esta será uma das armadilhas, se nisto confiarem as organizações.

Vejamos outras:

- Ao decidir pela implantação do projeto de rede, não se deve antecipar a criação do Fórum. **Motivo:** para evitar que se mude o foco e se venha administrar uma gama de atitudes reivindicatórias, que podem vir a colocar em lados opostos entidades governamentais e não governamentais. Contudo, o Fórum, assim que constituído, será um excelente auxiliar para consolidação da rede.
- Apreciar projetos que preveem uma soma muito grande de recursos financeiros para a construção e reforma de prédios da própria Prefeitura ou das entidades. **Motivo:** os interesses das entidades por capacitação, equipe técnica, modernização gerencial, planejamento e mobilização, supera o interesse por recursos para edificações.

- Os representantes podem vir a falar por si, desconectados dos interesses de suas entidades.

São estes tropeços a que estão sujeitas as entidades quando desejam atuar articuladamente e em Rede.

É importante destacar a necessidade de vontade política do dirigente das entidades para fazer acontecer a Rede. Quando os dirigentes se mantêm à distância e quem participa geralmente são os técnicos, pode ocorrer que as decisões e os consensos alcançados na Rede não sejam acatados pelos dirigentes das entidades.

A intensidade do processo de capacitação pode resultar em progressivo esvaziamento após algumas reuniões. É necessário detectar e analisar imediatamente os primeiros sinais de esvaziamento para revertê-los.

O **Comitê Gestor**, a ser composto por representantes de todos os segmentos envolvidos (governamentais, não governamentais, Conselhos, Ministério Público, Justiça de Infância e da Juventude, policiais, etc), não deve ser considerado uma instância de decisão, mas sim, instância de execução das decisões coletivas, de coordenação das atividades e animação do processo de Rede.

E aí entra a importância do **conselho**, que deve ser considerado o grande articulador político da rede de serviços.

## 12. Como efetivar o Plano Integrado para Proteção Integral?

Ao conselho compete a promoção das articulações, governamentais e não governamentais, providas da União, do Estado e Município (**Sistema de Garantia dos Direitos**), inclusa a articulação com os demais Conselhos (Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Cultura, Habitação) para efetivar o **Plano Integrado**.

Precedendo a este Plano, sugere-se a constituição da equipe de trabalho (já apreciada) e de um **Protocolo de Intenções**, onde cada parceiro explicita suas intenções de colaborar na execução do futuro Plano Integrado.

É importante iniciar o processo de construção do Plano com a realização de Protocolos, posto que este possibilitará às instituições os ajustamentos necessários aos seus interesses e da coletividade, evitando a condição hermética de um documento, como há de ser o Plano.

O Protocolo de Intenções nada mais é do que um *Acordo voluntário* entre órgãos da Administração Pública e da Sociedade, que ocorre mediante articulação do Conselho, no qual os atores se comprometem com a mobilização de recursos para execução de ações (projetos, programas, serviços) de atendimento aos direitos humanos e sociais (direitos fundamentais), pretendendo assegurar a '*proteção especial*', em prazos e quantitativos previamente acordados.



## Exemplo 1: **Protocolo de Atenção Integral às Vítimas de Violência Sexual – Florianópolis**

### OBJETO

Fornecer um atendimento integrado e de qualidade às vítimas de violência sexual, adultos ou crianças, homens ou mulheres.

### ESTRATÉGIA

Para cumprir este objetivo foi criado o Protocolo de Atenção Integral às Vítimas de Violência Sexual, no qual estão esculpidos os caminhos a serem seguidos pelas entidades parceiras<sup>102</sup>, nas situações de violência sexual.

### OBJETIVOS DO PROTOCOLO

- Divulgar os serviços da Rede, afim de que as vítimas procurem, ***sempre*** em primeiro lugar, atendimento nos hospitais de referência;
- Evitar que a vítima tenha que se deslocar a outras instituições, visto que pode realizar no próprio hospital, se desejar, a queixa policial e o exame de corpo de delito;
- Incentivar a denúncia das agressões sexuais e favorecer a coleta das provas para diminuir a impunidade dos agressores sexuais;
- Garantir atendimento integral à vítima nas áreas da saúde, segurança e apoio psicológico, jurídico e social;
- Promover a proteção das vítimas, principalmente em se tratando de crianças e adolescentes.

### PARCEIROS

#### Saúde

- Hospital Infantil Joana de Gusmão
- Hospital Universitário
- Maternidade Carmela Dutra

#### Segurança Pública

- 6ª Delegacia de Polícia (DP)
- Instituto Médico Legal (IML)

#### Justiça

- CEVIC – Centro de Atendimento a Vítimas de Crimes (MJ/SSP)

#### Assistência Social

- Conselho Tutelar

---

<sup>102</sup> Entidades parceiras: DP – Delegacia de Polícia; IML – Instituto Médico Legal; SSP – Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão; MJ – Ministério da Justiça

## Exemplo 2: **Rede de Atendimento à Criança Abrigada – Florianópolis - SC**

### **PARCEIROS**

- MINISTÉRIO PÚBLICO
- GEAAF (Grupo de Apoio a Adoção de Florianópolis)
- APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais)
- POASF/SENTINELA (Programa de Atendimento a Vitimas de Violência)
- CAPS (Centro de Atendimento Psicossocial)
- ONGs (atendimento às diversas formas de violência, dependência química...)
- Unidades de Saúde
- CMDCA e FÓRUM DCA (Direitos da Criança e do Adolescente)
- Unidades de Ensino - Rede Pública e Privada
- Juizado da Infância
- Conselhos Tutelares
- CEVIC (Centro de Atendimento a Vítimas de Crimes)
- Abrigos

### **ESTRATÉGIAS**

Reuniões mensais com Abrigos da Comarca e com CMDCA e FÓRUM DCA

- Cada peça desempenha uma função específica, possuindo um desenho e recorte próprio.
- Nenhum dos atores é mais importante do que outro, mas todos são necessários.
- Ao integrar-se ao quebra cabeça, cada um dos elementos não perde suas características iniciais, mas ganha um novo sentido como parte de um desenho maior: a proteção integral.

É importante ressaltar que o Plano Integrado deve ser monitorado e avaliado pela equipe de trabalho em seus programas, projetos e serviços (art. 204, II CF) e, neste sentido, os instrumentos utilizados são basicamente:

- banco de dados;
- análise de relatórios e estatísticas;
- atas e pareceres dos conselhos em interface;
- documentos de instâncias governamentais de Orçamento e Finanças;
- pareceres e decisões do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública;
- diretrizes dos diversos planos de ação setoriais;
- projetos prioritários da Administração Municipal;
- Estudos e pesquisas (PMF, Universidades, Centros de Pesquisa,...); e,
- Exposição, de forma sintética, das políticas e estratégias orientadas para o homem e o desenvolvimento da cidade.

Neste sentido, passa a ser importante conhecer e considerar os elementos metodológicos<sup>103</sup> que devem estar presentes na gerência de um Plano Integrado, quais sejam:

- **Desencadeamento do movimento no nível municipal.**

Assumir um compromisso público da administração local como um elemento central, de modo que governo e comunidade atuem conjuntamente

- **Mudança nas formas de governar a cidade**

Direcionar a missão e busca de resultados para o atendimento das necessidades da comunidade, na forma de parcerias, o que requer a adoção de formas mais participativas de gestão pública.

- **Organização dos processos de trabalho da administração**

Implementar os planos e projetos definidos para que busquem alcançar as metas e os resultados propostos.

- **Ação constante dos governantes na busca de parcerias**

Propósito de obter consensos, integrar recursos, alcançar metas, criar mecanismos de continuidade e responsabilizar os diversos atores com as políticas de melhoria da qualidade de vida.

Assim, a presença de uma **equipe de trabalho** que fomente a ação articulada e motive os Setores Públicos e as ONGs no seu engajamento na rede deve ser sucedida por um **Comitê Intersectorial Deliberativo** que tenha por atribuições:

- aprovar as prioridades,
- garantir a ação articulada entre programas, projetos, serviços,
- concretizar o Termo de Cooperação e o PLANO INTEGRADO.

### **13. A rede pode vir a alterar as referências conceituais das Organizações?**

A criação e o desenvolvimento de redes organizacionais no Terceiro Setor, de acordo com AYRES<sup>104</sup>, podem representar um grande passo para o desenvolvimento social neste país.

Acrescenta o autor que potencializar o impacto social já gerado pela brava atuação das organizações da sociedade civil, mediante colaboração em redes organizacionais, significa promover – com o auxílio da tecnologia e dos conceitos do mundo globalizado – o

---

<sup>103</sup> In: ADRIANO, Jaime Rabelo e outros. *A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida?* Ciência & Saúde Coletiva. vol.5, no.1. Rio de Janeiro 2000

<sup>104</sup> AYRES, Bruno Ricardo Costa. *REDES ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SETOR: Um olhar sobre suas articulações*. [WWW.rits.org.br](http://WWW.rits.org.br). Tema do mês de outubro de 2002. Bruno Ayres é Coordenador Geral do Portal do Voluntário, projeto do Programa Voluntários da Comunitas ([www.portaldovoluntario.org.br](http://www.portaldovoluntario.org.br)). Seu principal foco de interesse é a utilização da tecnologia da Informação no fortalecimento da sociedade civil para o enfrentamento de seus problemas. (Rio de Janeiro, outubro de 2001).

surgimento de um país mais justo e preparado para enfrentar as mudanças e desigualdades impostas pelo próprio processo tecnológico e globalizante da atualidade.

Ao mesmo tempo, entendemos que um segundo avanço e mais significativo está sendo operado. É que a vivência em Rede faz aumentar o conhecimento de si mesmo (organização) e do outro (demais organizações) e prepara o homem para a convivência mais fraterna e solidária, por meio da prática do diálogo e o exercício da alteridade.

O diálogo<sup>19</sup> impele as organizações (pessoas) a reverem seus pressupostos e fundamentos e faz com que o grupo (Rede) esteja *aberto* e *predisposto* a explorar novos *pontos de vista* para chegar a um bom resultado *pretendido* (!). Nesse sentido, não há no diálogo de organizações (pessoas) perdedores e ganhadores, mas, sim, idéias vencedoras, e nele as organizações (pessoas) fazem reflexões sobre *a validade de suas próprias idéias*.

Já a alteridade tem a ver com a capacidade das pessoas (que representam organizações) em relativizar perante as diferenças das quais os outros são portadores, buscando conviver com os diferentes e suas diferenças, rendendo-lhes respeito (e amor) na forma como são e se expressam, nas suas particularidades<sup>20</sup>.

#### **14. Quais as possibilidades (tipos) de Articulação da Rede?**

De acordo com AYRES<sup>105</sup>, existem dois tipos de articulação muito comuns: Articulações sistemáticas e Articulações orientadas.

As sistemáticas decorrem de ações empreendidas pela rede, definidas a partir de consensos e demandas estratégias dos participantes.

As orientadas buscam cumprir objetivos e necessidades pontuais/estanques, empreendidas pelos participantes de forma não necessariamente coordenada, em pequenos grupos, geralmente de curta duração.

As articulações sistemáticas surgem com naturalidade, a partir do momento em que os integrantes da rede têm clareza dos objetivos e do benefício concreto de sua participação.

As articulações pontuais ocorrem, em geral, em bases operacionais e há casos, segundo AYRES, em que são desconhecidas pelo comando das organizações participantes da rede - nestes casos, cita o autor, há um fenômeno muito interessante: um sentimento de frustração e de perda de controle por parte dos altos gerentes em relação ao nível de articulação da rede, quando na realidade, trocas riquíssimas estão acontecendo na base comunitária, "abaixo da linha d'água".

---

<sup>105</sup> AYRES, Bruno Ricardo Costa. *REDES ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SETOR: Um olhar sobre suas articulações*. [WWW.rits.org.br](http://WWW.rits.org.br). Tema do mês de outubro de 2002. Bruno Ayres é Coordenador Geral do Portal do Voluntário, projeto do Programa Voluntários da Comunitas ([www.portaldovoluntario.org.br](http://www.portaldovoluntario.org.br)). Seu principal foco de interesse é a utilização da tecnologia da Informação no fortalecimento da sociedade civil para o enfrentamento de seus problemas. (Rio de Janeiro, outubro de 2001).

## 15. Quais as barreiras mais comuns à articulação da Rede?

AYRES identifica três tipos de limitações: Barreiras Políticas, Barreiras Técnicas e Barreiras Internas.

A **barreira política** diz respeito a problemas relacionados com a forma de exercício da liderança entre seus participantes, uma vez que a liberdade de todos em proporem e empreenderem ações de acordo com suas habilidades e objetivos pode gerar conflitos e dependendo do nível de entendimento e harmonia entre os participantes, isso pode se tornar um obstáculo muito oneroso para a rede.

A **barreira de ordem técnica** tem a ver, por exemplo, com problemas ao lidar com ferramentas de comunicação e tecnologia em geral. É muito comum as redes optarem pelo uso de sofisticadas plataformas de comunicação e trabalho baseadas na web e os participantes menos familiarizados com as novas tecnologias enfrentarem algumas dificuldades ao utilizá-las. Deste modo, ocorre uma, de duas situações possíveis, a pessoa com dificuldade (a) retrai sua comunicação com a rede, ou (b) volta a utilizar os meios antigos que já conhecia anteriormente (o tradicional e-mail, por exemplo).

Quanto às **barreiras internas**, situam-se as dificuldades que são originárias na estrutura operacional e/ou cognitiva de cada organização participante de uma rede. Ou seja, pode haver barreiras relacionadas à estrutura de trabalho da organização ou, ainda, problemas na compreensão que cada participante tem dos conceitos de uma rede. Dentre as Barreiras Internas estão: (a) *Confusão conceitual* (entender a dinâmica de funcionamento de uma rede de organizações); (b) *Problemas Internos de cada organização* (Falta de direcionamento estratégico da organização e de tempo, e foco em outras atividades mais urgentes).

## 16. Qual o nível de controle a ser exercido sobre uma Rede?

Informa AYRES<sup>106</sup> que uma rede enfrentará alguns questionamentos em relação ao seu desenvolvimento e, nesse sentido, dois caminhos podem ser tomados: (a) optar por maior controle e formalização, caminhando para sua institucionalização; ou (b) poder escolher uma alternativa onde se tenha mais flexibilidade, abrindo mão do controle e contando com resultados mais a longo prazo.

Para AYRES, as vantagens de uma rede com nível de controle mais acentuado é a possibilidade de obter resultados em curto prazo. Contudo, há um preço alto a ser pago: a possível perda do calor humano existente nas relações informais e voluntárias entre seus membros. Isto porque, segundo AYRES, a formalização tende a esfriar as relações

---

<sup>106</sup> AYRES, Bruno Ricardo Costa. *REDES ORGANIZACIONAIS NO TERCEIRO SETOR: Um olhar sobre suas articulações*. Op. cit.

pessoais<sup>107</sup> e isso pode ser fator desagregador e até representar a descaracterização de uma estrutura de rede. Por outro lado, identifica o autor, que o descontrole em excesso também pode ser danoso e até desagregador.

Mas, de acordo com AYRES, uma rede que tem propósitos convergentes possui embutida em si, uma estrutura de autorregulação, o que faz com que os problemas que aparecem em um determinado ponto de rede encontrem dentro dela mesma uma solução.

Nesse sentido, propõe o autor que se deve manter uma certa formalização e controle da REDE, mediante constante ativação do fluxo de informações existentes, que, quanto mais ativo, maior será a força da rede.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Movimentos Sociais do Idoso. II Conferência Nacional de Direitos do Idoso.

**CONSTRUINDO A REDE NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DA PESSOA IDOSA.** Texto Subsídio. Brasília. DF. 2006

RIBAS, Fábio. **Rede: uma idéia transformadora e uma estratégia para o desenvolvimento social** ([www.ritz.org.br](http://www.ritz.org.br))

PAZERES, Michelle. **Desafios da atuação em rede.** (Ritz. Novembro. 2004). Jornalista, coordenadora de comunicação do Observatório da Educação e mestranda em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, onde desenvolve pesquisa sobre a relação entre Redes Sociais e Redes Tecnológicas.

AYRES, Bruno R. C. **Redes Organizacionais no Terceiro Setor – um olhar sobre suas articulações.** Tema do mês de outubro de 2002. [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)

SOUZA, Denizard. **Sociedade solidária, Comunidade saudável.** Portal do Espírito. E-mail: [denizard@persocom.com.br](mailto:denizard@persocom.com.br)

RIBEIRO, Maria Salete. A questão da família na atualidade. Fpolis. Janeiro 1999.

PAZERES, Michelle. **Desafios da atuação em rede.** Ritz. Nov. 2004.

AYRES, Bruno R. C. **Redes Organizacionais no Terceiro Setor - um olhar sobre suas articulações** – Ritz, Out. 2002.

RIBAS, Fabio. **Rede: uma idéia transformadora e uma estratégia para o desenvolvimento social.** Ritz, Out. 2003.

---

<sup>107</sup> Sobre a questão profissionalização versus informalidade, ver o interessantíssimo ponto de vista antropológico no livro de BOS, Lex. Doze Dragões em luta contra as Iniciativas Sociais, Ed. Antroposófica: Instituto Cristophorus, São Paulo-SP, 1994.

## **5. Financiamento da Política de Assistência Social**

Azor El Achkar<sup>108</sup>

### **01. Como as ONGs podem mobilizam recursos?**

Apesar de muitas ONGs contarem com trabalho voluntário, grande parte de seus profissionais é remunerada. Para a realização das suas atividades, buscam criar uma estrutura mínima de funcionamento (com sede, telefone, computador etc.). Mobilizar recursos (humanos, financeiros, políticos), portanto, é uma necessidade e um desafio permanente para garantir o desenvolvimento dos seus trabalhos. São diversas as fontes de recursos: podem ser internacionais, por meio de parcerias realizadas com agências de cooperação, ou nacionais, por intermédio do acesso a fundos públicos, doações de indivíduos ou empresas e da utilização de mecanismos de autossustentabilidade.

### **02. O que são Organizações de Cooperação Internacional?**

Historicamente, a cooperação internacional desempenha importante papel no financiamento de projetos das ONGs no Brasil. As organizações de cooperação, governamentais ou não governamentais, estão sediadas em países desenvolvidos, majoritariamente, na Europa e América do Norte e destinam recursos para projetos que, de um modo geral, têm como finalidade o combate à pobreza, promoção do desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais.

### **03. O que são parcerias com órgãos governamentais?**

É muito comum o estabelecimento de parcerias entre organizações da sociedade civil e o poder público para execução de políticas públicas diversas, como: política de prevenção a DST/AIDS, capacitação profissional, saúde, assistência social, geração de emprego e renda, educação de jovens e adultos, etc. O desenvolvimento de projetos e metodologias inovadoras e exemplares no campo social, promovido pelas organizações e, muitas vezes, apoiado pelo Estado, contribui para o avanço e aprimoramento das políticas públicas e para efetivação dos direitos sociais.

### **04. Como funcionam as contribuições associativas?**

As ONGs são constituídas por um grupo de pessoas ligadas a uma causa ou a um objetivo comum, com vistas à transformação social. Esse corpo associativo, além de ser responsável pelas diretrizes políticas e estratégicas da organização, muitas vezes contribui

---

<sup>108</sup> Organizador deste Capítulo. AZOR EL ACHKAR - Bacharel em direito pelo CCJ/UFSC. Mestre em Direito Ambiental pelo CPGD/UFSC. Especialista em Economia e Direito Empresarial pela FGV/SC. Consultor e Professor de Direito do Terceiro Setor. Advogado especializado em Direito Ambiental e Direito do Terceiro Setor. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

financeiramente para a sustentabilidade do projeto político da ONG. Algumas organizações brasileiras contam com milhares de associados contribuintes.

#### **05. De que forma se realizam as doações de indivíduos?**

Muitas ONGs possuem uma ampla base social de apoio, que se traduz em doações de recursos, bens e também pelo envolvimento militante e voluntário de mulheres e homens em suas atividades e projetos.

#### **06. Por que ocorrem as doações de empresas?**

Nos últimos anos, é crescente o número de empresas que investem em organizações e projetos sociais. As razões para isso são várias: desde convicções pessoais e filantrópicas de seus proprietários, até mesmo como forma de melhorar a imagem pública e agregar valor a seus produtos e serviços, por meio do chamado “marketing social”.

#### **07. O que é a autossustentabilidade?**

Significa a adoção de ações que viabilizem o autofinanciamento das atividades desenvolvidas pela entidade. Entre as possibilidades de autossustentabilidade para as ONGs estão os produtos que se encontram à venda (camisetas, adesivos, livros) e a prestação de serviços (realização de pesquisas, atividades de formação e assessoria, nas áreas em que acumulam conhecimentos). Essas atividades não se confundem com uma finalidade lucrativa, já que as receitas são totalmente investidas na organização, na realização de seus objetivos sociais, e não são distribuídas entre seus associados ou diretores.

#### **08. Há algum tipo de contradição em uma ONG utilizar recursos públicos?**

Na última década, o conceito de público – e a necessária distinção entre público e estatal, ou seja, que o público não se reduz ao estatal – experimentou intensa transformação. O argumento segundo o qual o acesso de organizações da sociedade civil, entre as quais as ONGs, a recursos públicos, que as coloca na condição de “oficiais” (ou neogovernamentais), decorre de um dos dois equívocos mais frequentes. A primeira posição, que acarreta consequências políticas e sociais bastante negativas para a sociedade brasileira, é a visão neoliberal instrumental do papel das ONGs, às quais propõe que sejam atribuídas tarefas públicas não executadas pelo Estado, que foge, assim, às suas responsabilidades e ao papel insubstituível que lhe cabe na promoção de políticas públicas de caráter universal. Subordinado à lógica da exploração financeira, o Estado tem acionado sistematicamente o discurso das parcerias com organizações da sociedade civil, como disfarce ideológico para o abandono de suas responsabilidades, de acordo com a



lógica privatista da reforma do Estado, em curso a partir dos anos 90. A segunda posição equivocada tem profundas raízes no estatismo, arraigado em amplos setores da sociedade brasileira, inclusive em segmentos da esquerda. Consiste basicamente na confusão entre público e estatal, com a redução do público ao estatal. Esta concepção é incapaz de incorporar a idéia de uma esfera pública ampliada e, por isto, não é capaz de compreender a natureza complexa da discussão sobre os fundos públicos e a legitimidade e necessidade de acesso de organizações da sociedade civil a estes fundos, assim como do controle social destes.

#### **09. De que forma a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabeleceu as competências com relação à Assistência Social no Brasil?**

A LOAS promoveu o reordenamento institucional, definindo sistema descentralizado e participativo nas três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal), com as atribuições específicas para cada uma delas. Nos três níveis, foram criados os Conselhos de Assistência Social, que são: paritários, entre governo e sociedade; e deliberativos, acerca das políticas, ações, orçamentos e outros assuntos. Os Conselhos de Assistência Social (CAS) assumem o papel de instância deliberativa e comando único das ações em cada esfera de Governo. Ao poder Executivo, foi atribuído o papel de instância executora das políticas assistenciais.

#### **10. Para que serve o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)?**

Ao FNAS foram destinados os recursos de responsabilidade da União para o financiamento da Assistência Social em todo o país. O Fundo é gerido pela Secretaria de Assistência Social (SAS), do Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Para que os estados e municípios possam receber recursos do FNAS, precisam criar conselhos, fundos e planos de Assistência Social, de forma a assegurar a gestão participativa da política e dos recursos. O financiamento em nível estadual e local acontece com transferências de recursos do Fundo Nacional para os fundos estaduais e municipais, que devem contar também com recursos dos seus respectivos orçamentos.

#### **11. Quais são os gastos federais com Assistência Social?**

São aqueles relativos à administração de órgãos e programas de assistência à criança e ao adolescente; ao silvícola e à velhice; para reabilitação profissional de acidentados no trabalho; para reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas, dos presos e de suas famílias, entre outros.

## **12. O que se entende por Orçamento Social?**

Está relacionado com a previsão de gastos nas áreas de assistência social, cultura, educação, saúde e saneamento básico, realizada pela União, pelos Estados e Municípios, materializado pelo lançamento do primeiro Orçamento Social Federal. Deve ser realizado por todas as organizações, tendo importância capital em associações e fundações onde os recursos investidos têm um propósito em favor dos segmentos socialmente excluídos.

## **13. O que são Recursos Públicos?**

Recurso público é um 'preço' que as pessoas pagam para verem resolvidos alguns serviços necessários a sua sobrevivência. Estes serviços, sendo obrigatórios ao Estado, são denominados Serviços Públicos, que também podem ser concedidos ao particular (concessões públicas: transporte, água, correios, esgoto, recolhimento de lixo). Este 'preço' é pago pelas pessoas ou pelos contribuintes, por meio de tributos (impostos, taxas e contribuições), mas também pode ser pago como uma punição àqueles que produzem 'bens e serviços' que levam prejuízo à comunidade, como o fumo e álcool. O Estado cobra este 'preço' para melhorar a qualidade de vida das pessoas na sociedade. A transformação do 'preço' do recurso arrecadado em benefício social, se faz por intermédio de programas, projetos e serviços cujos valores (custos/ custeio/despesas) devem ser previstos em Orçamentos (Orçamento Público/Lei Orçamentária/Lei de Diretrizes Orçamentárias). Nestes orçamentos, que devem ser publicados e aprovados pelo Poder Legislativo, constam valores a serem aplicados em Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social, Cidadania, Segurança Pública, Transportes, entre outros.

## **14. O que são Despesas Públicas e como a sociedade civil pode exercer o seu controle?**

Na atividade de alocação de recursos para execução de ações, programas, projetos e serviços, o Poder Executivo realiza Despesas Públicas. São definidas como gastos financeiros que têm a administração com, por exemplo, remuneração de servidores, aquisição de bens, pagamento de servidores e obras e qualquer atividade que se faça necessária para consecução dos seus fins. São realizadas de acordo com a previsão feita pela Lei Orçamentária Anual. Nenhum gasto pode ser feito sem prévia dotação, previsão e destinação orçamentária. O cidadão, ao participar dos Fóruns Sociais ou conselhos, mediante esta atitude política, terá acesso às informações que garantem o controle social. Além disso, diversas organizações acompanham a execução das políticas públicas e a sua conseqüente execução orçamentária, utilizando-se de estudos e pareceres emanados de institutos de pesquisa econômica, entidades de combate à corrupção, centros de estudos e de desenvolvimento economicossocial e universidades. Compõem o conjunto das organizações com preocupação voltada ao controle social: sindicatos; organizações de

classe, como o CRESS (Conselho Regional de Serviço Social) e a Ordem dos Advogados do Brasil; fóruns sociais; movimentos sociais; conselhos setoriais e de direitos, entre outros.

#### **15. Quais são os tipos de recursos disponíveis?**

- (1) A Fundo Perdido: Não têm custos financeiros nem obrigação de reembolso; apenas prestação de contas;
- (2) Crédito Subsidiado: Oferecidos por agentes financeiros, mas com juros menores do que aqueles do mercado; e,
- (3) Incentivos Fiscais: Oferecidos na forma de dedução de impostos devidos pelo financiador do projeto ou contribuinte do fundo que financiará o projeto.

#### **16. Onde ocorrem as discussões sobre o financiamento da Assistência Social?**

Conforme o Sistema Descentralizado de Assistência Social, as discussões ocorrem nas conferências Municipais, Estaduais e Nacional da Assistência Social, que geralmente acontecem a cada dois anos.

#### **17. Quais atividades podem ser realizadas pelas entidades de assistência social para captar recursos?**

- (a) venda de produtos doados à organização, realizada por meio de bazar ou feira;
- (b) venda de produtos da própria organização, seja por ela produzidos ou produzidos sob sua encomenda, podendo ser identificados com a marca e logomarca da organização, como por exemplo, cartões de natal, artesanato, mascotes, adesivos, camisetas, bonés, entre outros;
- (c) prestação de serviços, como cursos e palestras;
- (d) aluguel de imóvel para empresa que gerencia estacionamentos, ou por conta própria;
- (e) licença de uso e exploração de marca e logomarca da organização concedida a terceiros.

#### **18. Como são classificadas estas atividades?**

A atividade principal da entidade é chamada de atividade fim, enquanto qualquer outra atividade desenvolvida, seja para captar recursos ou para auxiliar na atividade fim, chama-se atividade meio. Todo produto gerado na atividade meio deve ser aplicado, única e exclusivamente, para a consecução dos objetivos da atividade fim.

#### **19. O que autoriza a entidade realizar atividades meio e fim?**

A previsão expressa nos objetivos elencados no Estatuto Social.

**20. Quais são os principais instrumentos jurídicos voltados para captação de recursos que podem ser utilizados pelas organizações do Terceiro Setor?**

Contratos, Convênios e Termos de Parceria, Contrato de Doação e de Patrocínio, segundo a Lei Rouanet; Contrato de Doação, segundo o Código Civil; Contrato de Patrocínio; Contrato de Licença de Uso; e, exploração de marca e direitos autorais.

**21. Quais são os principais contratos que podem ser estabelecidos pelas Entidades do Terceiro Setor?**

- (1) Contrato de Cooperação Técnica;
- (2) Contrato de Prestação de Serviços;
- (3) Contrato de Doação Pura e Simples;
- (4) Contrato de Doação Modal ou com Encargos;
- (5) Contrato de Financiamento (ou Patrocínio); ou
- (6) Contrato de Licença de Uso e Exploração de Marca e Logomarca.

**22. O que é um contrato?**

Consiste num acordo bilateral de vontades onde as partes, *tendo interesses diversos e opostos*, livremente convencionam *criar direitos e obrigações recíprocas e equivalentes*

**23. O que é um convênio?**

É um acordo bilateral de vontades onde as partes, tendo interesses convergentes, livremente convencionam atuar em regime de mútua cooperação, com direitos e obrigações recíprocos, os quais poderão ser ou não ser equivalentes. É empregado para designar um acordo entre pessoas de direito público (União, Estados, Municípios) e para designar acordo entre entidades sem fins lucrativos e o poder público (federal, estadual e municipal).

**24. O que é um termo de parceria?**

É o instrumento criado para possibilitar a cooperação da entidade, qualificada como OSCIP, com o Governo, para fomento e execução de atividades de interesse público, com recursos governamentais.

**25. O que é Contrato de Doação e de Patrocínio, segundo a Lei Rouanet?**

Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet) permite a pessoas físicas e jurídicas deduzirem no imposto de renda os valores investidos em projetos culturais, podendo ser feito sob a forma de doação, ou seja, a transferência gratuita, em caráter definitivo de numerários, bens ou serviços para realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato e/ou patrocínio, ou seja, a transferência

gratuita, em caráter definitivo, de numerários para realização de projetos culturais com a finalidade promocional ou institucional de publicidade.

## **26. O que é uma doação?**

A doação é um ato de liberalidade no qual alguém doa a outro, parte de seu patrimônio, sem contrapartida negociada. Toda doação resulta de um contrato no qual um oferece a doação e outro a aceita, mesmo que tacitamente.

## **27. O que é Contrato de Doação, segundo o Código Civil?**

É o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outro (art. 538 do CC).

## **28. Quais os tipos de Contrato de Doação?**

- (1) Doação pura e simples;
- (2) Doação com encargos (contrapartida), a serem realizados pela organização; e,
- (3) Doação vinculada a evento ou projeto desenvolvido pelo doador.

## **29. Quais os elementos essenciais do Contrato de Doação?**

- (1) A doação pode ser em dinheiro ou bens;
- (2) Se em bens, podem ser estabelecidas normas sobre garantia e/ou manutenção;
- (3) Se em dinheiro, deve ser especificada a destinação dos recursos ou a vedação de repasse de recursos a terceiros;
- (4) Obrigação de manter o recurso doado em conta segregada;
- (5) A realização de auditoria sobre o uso dos recursos; e,
- (6) Nas doações com encargos, a possibilidade de rescisão do contrato, podendo constar, inclusive, a suspensão de pagamentos futuros e devolução dos passados.

## **30. O que é um Contrato de Financiamento (Patrocínio) de Programa, Projeto ou Evento desenvolvido por organização do Terceiro Setor?**

Consiste num contrato no qual uma pessoa física ou jurídica financia um programa, projeto ou evento de uma organização sem fins lucrativos, e no qual lhe é permitido o uso de publicidade para a divulgação deste ato.

## **31. Quais os elementos essenciais do Contrato de Financiamento?**

- (1) Determinação do escopo a ser financiado ou que receberá patrocínio (programa/projeto/evento);
- (2) Determinação das obrigações dos financiadores, tais como: o repasse (a título de doação) de dinheiro, serviços, produtos e o destino dos recursos;

(3) Contrapartida da organização financiada, que pode ser: (a) obrigação de utilização de marca do financiador ou disponibilização de espaço publicitário na mídia; (b) autorização do uso da imagem/marca/símbolo da organização financiada; (c) autorização de vínculo em promoção (propaganda e publicidade) do financiador; (d) obrigação da organização financiada de participar em filmes publicitários; (e) explicitação de concessão de exclusividade total ou parcial ao financiador em determinado ramo de atuação; (f) limitação do número de financiadores, determinando-se o número de quotas; e, (g) outras condições.

### **32. O que é um Contrato de Licença de Uso e Exploração de Marca e Direitos Autorais?**

O Contrato de cessão do uso, mediante remuneração, visa que instituição licenciada explore comercialmente a marca ou direito autoral da entidade licenciante, enquanto o Contrato para licença de uso será utilizado quando se tratar de mera autorização para o uso.

### **33. Quais os elementos essenciais do Contrato de Licença de Uso e Exploração de Marca?**

- (1) Obrigações de usar a marca ou direito autoral de forma a manter a reputação e o bom nome da licenciadora;
- (2) Obrigação de indenizar, em caso de violação de direito de terceiros; e,
- (3) Obrigação de comunicar infrações a direitos do licenciante.

### **34. No Estado de Santa Catarina, qual a norma legal que regulamenta as parcerias entre o poder público estadual e as entidades de Assistência Social?**

É o Decreto Estadual nº 307/2003, que disciplina a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, de natureza financeira, pelos órgãos ou entidades da administração pública estadual direta ou indireta, que tenham como objeto a execução descentralizada de programas de governo e ações

### **35. O que são benefícios ou incentivos fiscais para doadores?**

A finalidade do benefício fiscal ou incentivo fiscal é diminuir a carga tributária de quem pratica certa atividade ou a financia. Nos incentivos fiscais, o doador é incentivado a fazer atividade ou a financiar alguma atividade ou pessoa, em decorrência de contrapartida do Estado. Este também concorre para que a atividade seja efetivada. Assim, existem incentivos que decorrem de arranjos com benefícios fiscais.

### **36. Quais os benefícios fiscais existentes para doadores?**

Um dos únicos incentivos fiscais para as atividades do terceiro setor é o da Lei Federal nº 9.249/95, conforme o art. 13. Nela se prevê que a doação de uma pessoa jurídica a uma entidade, que seja reconhecida como de Utilidade Pública Federal (UPF), poderá ser abatida do lucro operacional. O lucro operacional é uma medida de valor obtida após a consideração de certas rubricas contábeis. Trata-se de um momento pouco anterior à base final de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

### **37. Como funciona?**

Conforme o §2º o art. 13 da Lei Federal nº 9.249/95, podem ser deduzidas da base de cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o lucro as doações, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, observadas as seguintes regras: (1) as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade beneficiária; (2) a pessoa jurídica doadora manterá em arquivo, à disposição da fiscalização, declaração, segundo modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal, fornecida pela entidade beneficiária, em que esta se compromete a aplicar integralmente os recursos recebidos na realização de seus objetivos sociais, com identificação da pessoa física responsável pelo seu cumprimento, e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto; e (3) a entidade civil beneficiária deverá ser reconhecida de utilidade pública por ato formal de órgão competente da União.

### **38. O que é o benefício fiscal para doações aos Fundos da Criança e do Adolescente?**

As pessoas jurídicas tributadas, com base no lucro real, e as pessoas físicas podem deduzir do imposto devido, em cada período de apuração, as contribuições feitas aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, observados os limites e as regras estabelecidas.

### **39. Como funciona o benefício fiscal para doações aos Fundos da Criança e do Adolescente?**

As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real (e somente estas) podem deduzir do imposto devido o total das doações efetuadas aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, devidamente comprovadas, respeitado o limite. O total das doações efetuadas aos Fundos pelas

peças jurídicas autorizadas pode ser deduzido diretamente do Imposto de Renda devido, desde que não exceda o limite de 1 % do imposto normal devido (calculado à alíquota de 15%, sem a inclusão do adicional), diminuído do imposto correspondente a lucros, rendimentos ou ganhos de capital auferidos no exterior.

#### **40. Qual o procedimento e os requisitos para acessar aos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente?**

- (1) A entidade que deseja acessar os recursos deve ser registrada no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e ter seu projeto aprovado pelo Conselho;
- (2) A Empresa, a Entidade e o Conselho devem negociar destinação vinculada dos recursos para o projeto;
- (3) A empresa doa os bens ou deposita a doação na conta corrente do Fundo de Direitos, que os liberará à entidade;
- (4) O Fundo deve emitir RECIBO no valor da doação;
- (5) A empresa deduz o valor da doação diretamente do IRPJ, até o limite de 1% deste; e
- (6) A RECUPERAÇÃO (benefício fiscal) é de 100% do valor doado ao fundo.

#### **41. As Entidades reconhecidas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) também podem se beneficiar deste benefício fiscal?**

Sim. Conforme o art. 59 da Medida Provisória nº 2.158-35/01, o mesmo tratamento dado às entidades declaradas de UPF foi estendido àquelas reconhecidas como OSCIP.

#### **42. Como calcular esse benefício?**

Existem duas formas de se calcular um benefício fiscal.

O primeiro é descontando-o do imposto a ser pago. O segundo é descontando-o da base de cálculo do imposto. O benefício concedido pelo art. 13 da Lei Federal nº 9.249/95 aplica-se em parte da base de cálculo. De modo geral, o lucro operacional é obtido contabilmente a partir da receita, da qual se descontam as devoluções, os abatimentos e impostos sobre o faturamento, obtendo-se a receita líquida. Dessa última, se descontam os custos dos serviços ou produtos vendidos, obtendo-se o resultado ou lucro bruto. Do resultado ou lucro bruto descontam-se as despesas com vendas, despesas gerais e administrativas, despesas financeiras e despesas de depreciação. Acrescentam-se, então, as receitas financeiras e obtém-se o resultado ou lucro operacional. Nesse momento, pode-se descontar até 2% desse resultado das doações que se fizer às OSCIPs ou UPFs.

Todavia, esse ainda não é o ponto final sobre o qual se obtém a base de cálculo do IRPJ e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL).



É preciso, para tanto, descontar as despesas sem rubricas (despesas não operacionais) e acrescentar as receitas sem rubricas (ou receitas operacionais), obtendo-se o resultado ou lucro, antes do cálculo do IRPJ e da CSLL.

Após a incidência desses impostos, obtém-se o resultado ou lucro líquido da pessoa jurídica.

#### **43. Quais são os incentivos fiscais existentes em Santa Catarina?**

A Lei Estadual nº 13.334/05 instituiu o Fundo de Desenvolvimento Social - FUNDOSOCIAL -, de natureza financeira, destinado a financiar programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, no campo e nas cidades, no Estado de Santa Catarina, inclusive nos setores da cultura, do esporte e turismo e da educação especial. Por meio desta lei, as empresas podem deduzir até 5% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido no mês, destinados a financiamento de projetos sociais. Para alcançar os recursos, é necessário entrar com projeto na Secretaria de Desenvolvimento Regional correspondente e cumprir o trâmite processual. Para facilitar o acesso ao recurso, convém firmar parceria com empresa para utilização do benefício fiscal e destinação do recurso ao projeto pretendido.

#### **44. Quais outros recursos públicos podem ser acessados em Santa Catarina?**

A Lei Estadual nº 5.867/1981 regulamentou a concessão de recursos públicos do executivo e do legislativo para entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de dois caminhos: (1) subvenções sociais, que são transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio (manutenção) das entidades beneficiadas e visam à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional; e (2) auxílios, que são transferências de capital e derivam diretamente da lei orçamentária. A Lei estabelece requisitos para concessão, vedações de concessão e forma de prestação de contas.

#### **45. Quem são os maiores financiadores das entidades de Assistência Social?**

Conforme o IBGE, 60% das entidades de Assistência Social tem como principal financiador recursos privados e contribuições voluntárias, enquanto que 32% recebem dinheiro público.

#### **46. Qual o requisito para acesso a parcerias e recursos públicos?**

Somente poderão executar serviços, programas e projetos de assistência social vinculados à rede socioassistencial que integra o Sistema Único da Assistência Social - SUAS as entidades e organizações inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu regular funcionamento, nos termos do art. 9º da Lei no 8.742, de 1993.

#### **47. O que é a ISO 26000?**

ISO 26000 é o nome da nova norma internacional que está sendo construída pela ISO (*International Organization for Standardization*), envolvendo representantes dos mais variados países, organizações da sociedade civil e grupos sociais. O objetivo dessa norma é estabelecer entendimento comum sobre o que de fato significa “Responsabilidade Social” (RS), para que as confusões ou iniciativas duvidosas sobre este assunto possam ser claramente resolvidas. A norma visa também orientar as organizações de todos os tipos e tamanhos sobre os cuidados e princípios que devem ser seguidos por quem deseja ser socialmente responsável. Trará também orientações sobre o processo de incorporação da responsabilidade social às atividades de uma organização e indicações sobre os principais instrumentos, sistemas e entidades que atualmente tratam do tema. Ela não será uma norma para certificação, servindo apenas como um “Guia de Diretrizes” e não como base para obtenção de “selos” ou “certificados” de Responsabilidade Social pelas empresas e outras organizações.

#### **48. Como as entidades de Assistência Social podem se beneficiar com a ISO 26000?**

A publicação desta norma internacional terá grande impacto sobre os investimentos sociais das empresas e sobre as possibilidades de atuação e captação de recursos das organizações socioambientais. A norma tratará dos princípios e das formas pelas quais empresas e outras organizações devem atuar, visando minimizar os impactos negativos que sua ação traz à sociedade e ao meio ambiente, e maximizar os impactos positivos. É uma proposta que não se refere apenas a empresas, mas a organizações de todos os tipos, inclusive ONGs e governos. Se bem implementada, representará uma verdadeira mudança de paradigmas na ação das organizações, de modo que as entidades de Assistência Social poderão ser beneficiadas com práticas internacionalmente reconhecidas e recursos para suas atividades.

#### **49. Como as entidades a colocarão em prática?**

Pelo fato de não ser uma norma para certificação, colocar em prática a ISO 26000 será uma decisão de cada organização, de acordo com suas possibilidades, convicções e seus interesses. A expectativa é de que organizações mais avançadas no processo de implantação da RS venham a adotar as diretrizes lá contidas e a divulgar amplamente seus resultados.

#### **50. O que é a norma internacional SA8000?**

É uma norma que especifica requisitos de responsabilidade social para possibilitar a uma empresa: (a) desenvolver, manter e executar políticas e procedimentos com o objetivo de gerenciar aqueles temas que ela possa controlar ou influenciar; e (b)

demonstrar para as partes interessadas que as políticas, os procedimentos e as práticas estão em conformidade com os requisitos desta norma de certificação.

**51. Quais são as agências internacionais multilaterais que podem contribuir com recursos para entidades de Assistência Social?**

OEA - Organização dos Estados Americanos, BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, UE - União Européia (ou Comunidade Européia), PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, FNUAP - Fundo de População das Nações Unidas \*População e Desenvolvimento, OIMT - Organização Internacional de Madeiras Tropicais, OIT - Organização Internacional do Trabalho, PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, UNAIDS - Programa das Nações Unidas para a AIDS, UNDCP - Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas, UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNIFEM - Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher.

**52. Quais os cuidados necessários que devem ser tomados na contratação de pessoa responsável pela captação de recursos?**

A Associação Brasileira de Captadores de Recursos estabeleceu um código de ética que disciplina a prática profissional, ressalta princípios de atuação responsável e propõe condutas éticas elevadas e servir como referência para todos aqueles que desejam captar recursos no campo social.

**53. Quais são as etapas da captação de recursos?**

(1) Estudo: é o momento em que se analisa o projeto ou a ONG para estar seguro na hora da apresentação;

(2) Prospecção: é a pesquisa que se fará sobre os potenciais patrocinadores e parceiros, respeitando três critérios básicos: a semelhança com a causa que sua ONG defende, a disponibilidade de recursos (quem não tem recursos não pode patrocinar) e os objetivos do patrocinador. Para tanto, sugere-se uma visita ao site da entidade na internet, para conhecer sua linha de produtos e serviços, o número de funcionários e público-alvo, a região em que atua, se já promove atividade sociocultural e a agência de publicidade que a atende.

(3) Diagnóstico: é a lista de possíveis patrocinadores, com todas as informações a respeito deles, desde a razão social até as últimas atividades no mercado.

(4) Contato com o mercado: é quando se contata o possível patrocinador. O ideal é começar com o departamento de marketing. Agendar um encontro é o mais recomendado, nada substitui o “olho no olho”, além de se enviar um fax sobre o assunto.

(5) Negociação: é o período que varia de caso para caso. Depende de vários fatores: fechamento de orçamento das empresas – cada uma tem seu tempo, algumas em julho, outras em outubro, outras em dezembro; burocracia interna; mudanças de diretoria; e assim por diante. No caso de recursos públicos, os editais já avisam as regras, mas há fundos que estão disponíveis o ano todo. Na hora de negociar, deve haver muita credibilidade e segurança, enfatizando benefícios e vantagens que o patrocinador terá ao investir.

(6) Fechamento do negócio: negociar um projeto social é como outro qualquer, em que se deve manter a postura profissional. Um contrato de parceria e/ou patrocínio deve ser assinado por ambas as partes. O papel documenta o que foi dito e garante direitos e deveres.

(7) Acompanhamento: o captador de recursos não termina sua tarefa quando consegue um patrocínio. Ele deve acompanhar o investimento e a aplicação do mesmo e garantir sua boa utilização para os fins solicitados. Nessa fase, a prestação de contas e a fidelização do investidor devem ser contínuas.

(8) Finalização e avaliação de resultados: quando o projeto termina, é preciso avaliar se as metas propostas foram atingidas. O sucesso de um projeto é argumento forte suficiente para que seja refinanciado. Assim, o ciclo é recomeçado, com o estudo sobre o novo projeto, etc.

#### **54. Como mobilizar recursos por meio da internet?**

As atividades de mobilização de recursos que utilizam estratégias on-line, geralmente têm dois componentes fundamentais. O primeiro é um website interativo e informativo, além de uma comunicação via e-mail. Juntos, auxiliam na construção de relações com as pessoas que visitam o website. O segundo componente é uma estratégia para atrair as novas pessoas – doadores especialmente potenciais – para seu website, para que se inicie a construção de um relacionamento. Além disso, o e-mail tem transformado a capacidade operacional das organizações, criando um mundo novo de comunicação com doadores, colegas, ativistas e disseminando informação. Novos serviços propiciaram, até às pequenas organizações, a oportunidade de buscar doadores, utilizar cartões de crédito e muito mais. Como um complemento dos métodos tradicionais, a internet é um meio que surgiu para um setor que está carente de modernidade e eficiência nas ferramentas e técnicas de mobilização de recursos. Outras atividades que podem ser desenvolvidas:

(1) Marketing: utilizar a internet e o e-mail para complementar e maximizar as ações de marketing. O website pode conter informações sobre sua organização e estas podem ser enviadas diretamente a outras pessoas;

(2) Educação: o website pode disseminar informações, mobilizando pessoas em prol de sua causa;

(3) *Branding*: websites e e-mails podem ser importantes no desenvolvimento e na difusão de sua marca. Pode ser criada uma experiência virtual para as pessoas que visitarem o site, fazendo com que elas desenvolvam uma referência para a sua organização;

(4) Serviço: organizações podem entregar seu serviço on-line, como informar as pessoas sobre os cuidados com o câncer de mama ou uma campanha sobre doação de órgãos. Mesmo nas organizações que não prestam serviços on-line, site e e-mail podem servir como instrumento de educação sobre os serviços que prestam à sociedade;

(5) Distribuição e venda: no caso de organização de eventos, venda de produtos ou distribuição de publicações, o website é um instrumento operacional importante. Poderão ser criados catálogos de artesanatos, vendas de apostilas de materiais educacionais ou até mesmo aceite de doações via cartão de crédito on-line.

## **55. O que é sorteio filantrópico?**

É o sorteio promovido por instituições declaradas de utilidade pública em virtude de lei e de caráter exclusivamente filantrópico, com o fim de obter recursos adicionais necessários à manutenção ou custeio de obra social a que se dediquem. Somente pode ser realizado um único sorteio por ano, exclusivamente com base nos resultados das extrações da Loteria Federal, admitida uma única transferência de data por motivo de força maior, desde que autorizada. A entidade pode firmar contrato ou convênio com pessoas físicas ou jurídicas, com o objetivo de administrar e/ou promover o evento, que deve ser apresentado à Gerência Nacional de Promoções Comerciais (GEPCO), no ato da solicitação da autorização. Compete à Caixa Econômica Federal a operacionalização, emissão das autorizações e fiscalização das atividades de distribuição gratuita de prêmios, a título de propaganda, sorteios filantrópicos e operações de captação de poupança popular.

## **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

ABREU FILHO, Helio; *et al.* CONTROLE SOCIAL: Perguntas e Respostas. Comissão de Assistência Social OAB/SC, 2004.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO. Revista do Direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n.231, p.193-216, jan/mar 2003.

MARTINS, Paulo Haus. O benefício fiscal para doadores das entidades de Utilidade Pública Federal e as OSCIPs. Disponível em: <http://www.avida-araras.org.br/legislacao/parecerjuridico.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2009.

PEREIRA, Rodrigo Mendes. Captação de Recursos e Contratos. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano6/10/opinioao.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

ROCHA, Paulo Eduardo. Financiamento da Assistência Social. CADERNOS ABONG. n. 21. Subsídios às Conferências de Assistência Social. III, out. 1997.

## **PARTE II - Textos Complementares**





## 1. Mecanismos de Exigibilidade dos Direitos Sociais

Helio Abreu Filho<sup>109</sup>

O estudo a seguir encontra-se publicado no livro 'Estatuto do Idoso: Comentários'<sup>110</sup>, tendo como foco a questão do idoso. Contudo, a utilização dos instrumentos que fazem valer a lei, garantindo direitos, tem aplicabilidade a todos os cidadãos.

Vejamos:

A importância do Estatuto do Idoso está em colocar à disposição desse cidadão os instrumentos e mecanismos asseguradores de seus direitos.

Com efeito, os mecanismos de exigibilidade situam-se em duas dimensões:

- a) políticas públicas (atuação do governo);
- b) instrumentos judiciais (atuação do judiciário).

As políticas públicas atuam de forma preventiva a fim de evitar a ocorrência de violações a direitos do idoso. De outro lado, os mecanismos processuais exercem um papel repressivo minorando as consequências de possíveis violações ocorridas, embora em alguns casos possam ser utilizados preventivamente.

Interessante notar, entretanto, que o Estatuto não se volta somente para a garantia dos direitos dos idosos, mas antes assegura que o Poder Público edite leis e regulamentações necessárias ao pleno exercício da cidadania.

No tocante às políticas públicas ou aos programas de ação, o Estatuto impõe a existência de conselhos de idosos municipais, estaduais e nacional, como diretriz da política de atendimento. Embora seja uma lei federal, o município não se isenta de criar a lei municipal que institui o conselho do idoso local. Trata-se de matéria comum aos três níveis de governo, por isso pode ser tratada pela lei federal, sendo sua execução cogente.

A iniciativa da lei municipal de criação do conselho é do Poder Executivo Municipal, porque a iniciativa das leis que criam órgãos do Poder Executivo é exclusiva do Prefeito Municipal. A criação de um conselho estabelece funções para determinados órgãos da administração pública municipal, altera a estrutura administrativa, cria despesas, entre outras. Daí a necessidade da iniciativa ser do Prefeito.

Registre-se que, se o Prefeito criar dificuldades para a instituição do conselho, poderá ser responsabilizado até mesmo judicialmente, por omitir-se perante a lei federal,

---

<sup>109</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

<sup>110</sup> **BRASIL. Estatuto do Idoso. *Comentários ao Estatuto do Idoso***. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. 154 p.

sendo caso de intervenção estadual nos municípios, previsto constitucionalmente (art. 35, IV, da CRFB/1988).

Já no referente aos instrumentos processuais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê diversos remédios (mecanismos de exigibilidade) de proteção aos direitos fundamentais, aplicáveis em sua inteireza ao idoso, seja de modo preventivo ou repressivo, também chamados de garantias constitucionais, os quais podem ser assim listados:

1. *Habeas Corpus*
2. Mandado de Segurança
3. *Habeas Data*
4. Mandado de Injunção
5. Ação Popular
6. Ação Civil Pública
7. Direito de Petição

Passa-se, então, à abordagem dessas garantias constitucionais:

## **Habeas Corpus**

Instituto de salutar importância, já que produziu grande avanço nas relações humanas no decorrer da história, garantindo a proteção da liberdade do indivíduo contra qualquer ilegalidade ou abuso de poder.

No Brasil, embora introduzido com a vinda de D. João VI, quando expedido o Decreto de 23-5-1821, referendado pelo Conde de Arcos e implícito na Constituição Imperial de 1824, que proibia as prisões arbitrárias, assim como nas codificações portuguesas, o *habeas corpus* surgiu expressamente no direito pátrio no Código de Processo Criminal de 29-11-1832, e elevou-se à regra constitucional na Carta de 1891, introduzindo, pela primeira vez, o instituto do *habeas corpus*<sup>111</sup>.

O *habeas corpus* esteve presente em todas as Constituições brasileiras, restringindo-se, no entanto, sua abrangência com a edição do Ato Institucional n. 5/68. Assim é que, de 1968 a 1978, restou suspensa a garantia do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (art. 10).

Já a atual Constituição prevê em seu art. 5º, inciso LXVIII:

*Conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.*

---

<sup>111</sup> MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 13ª ed., 2003, p. 137, 836 p.

O *habeas corpus*, assim, é ação constitucional de caráter penal, isenta de custas (inciso LXXVII do art. 5º da CRFB/1988), que tem por objeto a proteção da liberdade de locomoção e outros direitos individuais relacionados com esta<sup>112</sup>.

Para a propositura deste *writ*, é necessária a instrução da *actio* com prova pré-constituída. Isto porque, para seu sucesso, necessita-se de direito demonstrável de plano, sem análise aprofundada de provas. Pode ser utilizado de modo preventivo (salvo conduto) ou repressivo.

Por ser garantia fundamental constituída em cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, da CRFB/1988), o *habeas corpus* não pode ser suprimido em nenhuma hipótese. No entanto, pode ter atuação restrita, em caso de Estado de Sítio ou Estado de Defesa (arts. 138 e 139 da CRFB/1988).

## Mandado de Segurança

O mandado de segurança é remédio constitucional eminentemente brasileiro. Inspirado pelo *Juicio de Amparo* mexicano foi introduzido em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1934 e não existe até os dias atuais instrumento absolutamente similar no direito estrangeiro<sup>113</sup>.

A Constituição Brasileira dispõe em seu art. 5º:

*LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;*

*LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;*
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.*

De acordo com Hely Lopes Meirelles,<sup>114</sup> "Mandado de segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade

<sup>112</sup> Por exemplo, o *habeas corpus* é largamente utilizado para trancamento de inquérito policial quando se tratar de fato atípico e de ação penal no caso de prescrição.

<sup>113</sup> Consoante MEIRELLES, Hely Lopes: "nosso mandado de segurança inspirou-se no *juicio de amparo* do Direito Mexicano, que vigora desde 1841, para a defesa de direito individual, líquido e certo, contra atos de autoridade" (in: Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública Mandado de Injunção, Habeas Data. São Paulo: Malheiros, p. 22). Sobre mandado de segurança vide também: BUZAID, Alfredo. Mandado de Segurança, injuncions e mandamus, *Revista de Processo* n. 57, p. 7 e MORAES, Alexandre. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Atlas, 2003, p. 163.

<sup>114</sup> in: *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandando de Injunção, Habeas Data*, São Paulo: Malheiros, 1998, 19ª ed., pp. 17/18.

processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem às funções que exerça".

Com efeito, o mandado de segurança, individual ou coletivo, só tem cabimento se o direito lesado ou ameaçado de lesão for líquido e certo. Isto é, evidente e incontestável, indubitoso e incontroverso. Considera-se líquido e certo o direito cujos aspectos de fato se possam provar documentalmente, fora de toda dúvida, e aqueles cujos pressupostos materiais se possam constatar ao primeiro exame.

Considera-se direito individual para fins do *writ* aquele que pertence a quem o invoca (próprio do impetrante) e direito coletivo, para igual fim, "o que pertence a uma coletividade ou categoria representada por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano"<sup>115</sup>.

O mandado de segurança tem por objeto a correção de ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo ao direito individual ou coletivo, líquido e certo do impetrante. Registre-se que o ato pode advir de autoridade de qualquer dos três poderes.

Convém salientar que, para fins de mandado de segurança, consideram-se atos de autoridade não só os emanados das autoridades públicas propriamente ditas como também, os praticados por administradores ou representantes de autarquias e entidades paraestatais e, ainda, os de pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas, como são os concessionários de serviços de utilidade pública, no que concerne a essas funções (art. 1º, §1º, da Lei n. 1533/51).

No entanto, não se consideram atos passíveis de mandado de segurança os praticados por pessoas ou instituições particulares, cuja atividade seja apenas autorizada pelo poder público (organizações hospitalares, estabelecimentos bancários e instituições de ensino), salvo quando desempenham atividade *delegada*, de acordo com a Súmula 510 do STF.

No que concerne a atos ilegais ou com abuso de poder praticado por juízes, o Supremo Tribunal Federal já abrandou o rigor da Súmula 267 (que não admitia mandado de segurança contra ato judicial), passando a entender que os atos administrativos praticados por magistrados no desempenho de funções de administração da justiça são passíveis do *writ*, desde que ofensivos de direito líquido e certo do impetrante.

Entretanto, continua prevalecendo o entendimento que não se admite mandado de segurança como 'substitutivo do recurso cabível'. Assim, se contra o ato judicial atacado por eventual ilegalidade cabia recurso específico ou reclamação correcional eficaz, é incabível a segurança, salvo se o pronunciamento for teratológico (aberrante).

---

<sup>115</sup> MEIRELLES, Hely. Mandado de Segurança. p. 30.

A lei, em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (Súmula 266 do STF). Consolidou-se tal entendimento porque esta não lesa, por si só, qualquer direito individual. Também não se ataca por mandado de segurança a coisa julgada (cabe rescisória) e os atos *interna corporis* de órgãos colegiados.

O mandado de segurança pode ser preventivo, quando ameaça direito líquido e certo, ou repressivo, no caso de ilegalidade já cometida. O prazo para impetração do *writ* é de cento e vinte dias (prazo decadencial), a contar da data em que o interessado tiver conhecimento oficial do ato a ser impugnado (art. 18, Lei n. 1533/51) e o rito a ser observado, quer no mandado de segurança individual, quer no coletivo, é o da lei que rege a matéria (Lei n. 1533/51).

## Habeas Data

Este Instituto inspira-se no Direito norte-americano, que criou, em 1974, o “Freedom of Information Act”, alterado em 1978 pelo “Freedom of Information Reform Act”, com o objetivo de possibilitar o acesso do indivíduo às informações existentes a seu respeito em registros públicos ou particulares.

Assim, o Constituinte de 1988, atento à inovação americana, fez constar do texto da Carta Maior, o seguinte dispositivo (art. 5º, inciso LXXII).:

*Conceder-se-á habeas data:*

a) *para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;*

b) *para a retificação de dados quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo*

Verifica-se, desse modo, que é dupla a função do *habeas data*:

a) *assegurar o conhecimento de informações* a respeito da pessoa do impetrante, constantes de registros públicos ou particulares; e,

b) *possibilitar a retificação* destes dados, quando equivocados.

A demanda (mandamental), em consequência, poderá ser de natureza meramente *declaratória*, *declaratório-constitutiva*, ou ainda, somente *constitutiva*. No primeiro caso, quando objetivar tão somente o conhecimento de informações; na segunda hipótese, quando se observar após o conhecimento dos dados, necessidade de sua retificação; e, por último, no caso de o impetrante, já tendo conhecimento de seus dados, ingressar com a *actio* a fim de retificá-los.

Ressalta-se que o impetrante tem direito ao conhecimento das informações a seu respeito, ou ainda sua retificação, independentemente de revelação das causas do requerimento ou da demonstração de que estas se destinarão à defesa de direitos, face à

universalidade do acesso garantida constitucionalmente. O *habeas data* também não pode ser submetido à condição, nem em qualquer prazo.

Pode-se dizer que as razões maiores da previsão constitucional do instituto em apreço foram as ilegalidades cometidas no período da ditadura militar em nosso País. Com efeito, conforme relata Fernando Luiz Ximenes Rocha<sup>116</sup>:

*Uma das distorções mais graves do período militar-autoritário foi o uso e, sobretudo, o abuso na utilização de informações que diferentes organismos armazenavam sobre a vida das pessoas, vez que a criação de diversos órgãos de segurança do Estado, em decorrência da famigerada Política de Segurança Nacional, de inspiração norte-americana, tais como DOI-CODI, SNI, DOPS, dentre outros, fez com que se iniciasse um período de ‘caça às bruxas’, já que tais órgãos, elementos da comunidade de informações, provocaram diversas perseguições a adversários ou críticos do regime, operando freqüentemente na fronteira da marginalidade.*

*Tal comunidade, com essa nefasta prática medieval, passou a constituir-se num poder paralelo, ou seja, um poder dentro do próprio poder que, por vezes, sobrepunha-se ao poder político institucional, valendo-se de meios ilícitos para fins condenáveis. Assim, a condenação formal dessa prática, que se entranhara na cultura do poder no Brasil, correspondia a um anseio político expressivo, que foi atendido pelo constituinte por via do *habeas data* (...)*

A Lei 9.507, de 12.11.1997, veio regulamentar o dispositivo constitucional, estabelecendo o rito processual do *habeas data*, além de lhe adicionar uma terceira função, ao disciplinar no inciso III do art. 7º, que conceder-se-á *habeas data para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.*

Por fim, é de se destacar que são gratuitos os procedimentos para acesso a informações, retificação de dados e para anotação de justificção, bem como a ação de *habeas data*, ex vi do inciso LXXVI do artigo 5º da CRFB/1988 e artigo 21 da Lei 9.507/1997.

## **Mandado de Injunção**

Instituto inédito no direito pátrio foi trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXI, *in verbis*:

*Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.*

---

<sup>116</sup> A incorporação dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 33, n. 130, abril/junho de 1996, pp. 92-93.

Da leitura do dispositivo *supra* conclui-se que o mandado de injunção somente se refere à omissão de regulamentação de norma constitucional. São seus requisitos:

a) falta de norma regulamentadora de um direito, liberdade ou prerrogativa constitucional inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

b) ser o impetrante beneficiário direto deste direito, liberdade ou prerrogativa que postula;

c) nexo de causalidade entre a omissão legislativa e a inviabilidade do exercício do direito, liberdade ou prerrogativa.

Acerca de sua origem, há autores que apontam ser instrumento nascido do *writ of injunction*, do direito norte-americano, enquanto outros o identificam em instrumentos do velho direito português, cuja finalidade consistia na simples advertência do poder omissor<sup>117</sup>.

Entretanto, embora em sua essência possamos identificar o mandado de injunção no direito lusitano ou norte-americano, suas características nos moldes estabelecidos pelo direito brasileiro não são encontradas em outro lugar do mundo.

Desde a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, surgiu celeuma que consistia no tratamento a ser dado pelo dispositivo constitucional que previu a injunção: se imediatamente aplicável ou se dependeria para tornar-se efetivo de norma regulamentadora.

Felizmente, o STF, já no primeiro mandado de injunção submetido a julgamento (mandado de injunção n. 107, rel.min. Moreira Alves, *Diário da Justiça*, Seção I, de 21 setembro de 1990, p. 9.782), de forma unânime, decidiu pela auto-aplicabilidade do instituto, em face do § 1º do art. 5º da CRFB/1988.

Por fim, em referência à qualidade da decisão proferida em sede de mandado de injunção e seus efeitos, há ainda posicionamentos antagônicos dentro do próprio STF que foram sabiamente resumidos pelo Ministro Néri da Silveira<sup>118</sup>, em pronunciamento do qual se extraiu o seguinte excerto:

*Há como sabemos na Corte, no julgamento dos mandados de injunção, três correntes: a majoritária, que se formou a partir do Mandado de Injunção n. 107, que entende deva o Supremo Tribunal Federal, em reconhecendo a existência da mora do Congresso Nacional, comunicar a existência dessa omissão, para que o Poder Legislativo elabore lei. Outra corrente, minoritária, reconhecendo também a mora do Congresso Nacional, decide, desde logo, o pedido do requerente do mandado de injunção e provê sobre o exercício do direito constitucionalmente previsto. Por último, registro minha posição, que é isolada: partilho do entendimento de que o Congresso Nacional é que deve*

<sup>117</sup> Sobre o assunto vide: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Mandado de Injunção*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 44.

<sup>118</sup> Pronunciamento registrado em Ata da 7ª sessão extraordinária do Supremo Tribunal Federal, realizada em 16 de março de 1995, publicado no *Diário da Justiça* de 4 de abril de 1995, Seção I, p. 8.265.

*elaborar a lei, mas também tenho presente que a Constituição, por via do mandado de injunção, quer assegurar aos cidadãos o exercício de direitos e liberdades, contemplados na Carta Política, mas dependentes de regulamentação. Adoto posição que considero intermediária. Entendo que se deva, também, em primeiro lugar, comunicar ao Congresso Nacional a omissão inconstitucional, para que ele, exercitando sua competência, faça a lei indispensável ao exercício do direito constitucionalmente assegurado aos cidadãos. Compreendo, entretanto, que se o Congresso Nacional não fizer a lei, em certo prazo que se estabeleceria na decisão, o Supremo Tribunal Federal pode tomar conhecimento da reclamação da parte, quanto ao prosseguimento da omissão, e, a seguir, dispor a respeito do direito in concreto (...)*

É imperioso ressaltar, no entanto, que embora o entendimento majoritário do STF seja no sentido de não dar concretude à decisão em sede de mandado de injunção, a melhor doutrina sustenta posição oposta ao argumento consistente de que, ao assim agir, o Supremo vem tornando idênticos os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e do mandado de injunção.

## **Ação Popular**

Instituto originário do direito romano, em nosso País foi instituída pela Constituição de 1934, tendo sido abolida pela Carta de 1937 e novamente prevista pelas Constituições de 1946 e 1965. A lei regulamentadora (Lei n. 4.717), entretanto, somente foi publicada em 1965.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou sobremaneira o espectro da ação popular, que até então somente tinha por finalidade a anulação de atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas, ao dispor em seu art. 5º, *in verbis*:

*LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público<sup>119</sup> ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.*

Assim, hoje a ação popular pode ser proposta em quatro hipóteses: lesão ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; lesão à moralidade administrativa; lesão ao meio ambiente; e, lesão ao patrimônio histórico e cultural.

É legitimado para a propositura desta *actio* qualquer cidadão, isto é, todo brasileiro nato/naturalizado ou português equiparado que estiver em gozo de seus direitos políticos. A prova da cidadania faz-se por meio da juntada de título eleitoral ou documento que a

---

<sup>119</sup> Consoante a definição dada pela Lei 4.717/65: “consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”(§ 1º do art. 1º).



ele corresponda (§ 3º do art. 1º da Lei 4.717/65). Desse modo, pessoa jurídica ou estrangeira não tem legitimidade ativa para a presente ação.

Sobre a natureza da legitimação do autor em sede de *actio popularis* dissentem os doutrinadores. Afirmam uns que o cidadão é legitimado autônomo para propositura da ação (Alexandre de Moraes<sup>120</sup>, José Afonso<sup>121</sup> e J.J. Gomes Canotilho<sup>122</sup>), enquanto outros entendem se tratar de substituição processual (Hely Lopes Meirelles<sup>123</sup>).

Registre-se que o adolescente maior de dezesseis anos e menor de dezoito anos (art. 4º, I, 5º do Novo Código Civil), relativamente incapaz, mas eleitor, pode ingressar em juízo sem precisar estar assistido, por se tratar de direito político<sup>124</sup>, manifestação direta da soberania popular, *ex vi* do art. 1º, parágrafo único, da CRFB/1988 (RT 416/131).

Neste norte, pode-se afirmar que a ação popular é uma garantia constitucional política que permite a fiscalização por parte do cidadão brasileiro de tudo aquilo que seja de interesse público e tocável difusamente a cada um do povo. Ou seja, é instrumento de democracia participativa.

A ação popular tem por finalidade não só a anulação de ato lesivo<sup>125</sup>, mas também a condenação dos responsáveis ao pagamento de perdas e danos ou à restituição de bens ou valores (art. 14, § 4º, da Lei 4.717/65). Assim, possui dupla natureza: constitutiva e condenatória.

Destaque-se, outrossim, que se pode buscar tutela inibitória, de caráter preventivo, pelo uso deste remédio constitucional, evitando-se a ocorrência de dano que muitas vezes é irreparável. A possibilidade da utilização da ação de forma inibitória é extraída da interpretação do § 4º do art. 5º da Lei 4.717/65, que prevê a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. No dizer de Maria Sylvia Zanela Di Pietro<sup>126</sup>: “Ora, seria inviável, até mesmo de fato, a concessão de liminar se a lesão já se tivesse concretizado; a própria previsão de liminar na ação popular está a indicar que ela pode ser proposta preventivamente para evitar que o dano se concretize”.

A coisa julgada em sede de ação popular é de regra *erga omnes*, exceto no caso de improcedência por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer cidadão poderá intentar ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova (art. 18 da Lei 4.717/65). Por sua vez, a sentença que julgar improcedente o pedido ou extinto o processo sem julgamento de mérito em razão de carência de interesse processual ou ausência que qualquer outra condição da ação, está sujeita ao duplo grau de jurisdição

<sup>120</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2003, p. 194.

<sup>121</sup> in: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 1996, 11ª ed., p. 439.

<sup>122</sup> in: *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra: Coimbra editora, 1993, p. 281.

<sup>123</sup> in: *Estudos e pareceres de direito público*, São Paulo: RT, 1986, p. 369.

<sup>124</sup> Neste sentido vide: Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2003, p. 193.

<sup>125</sup> O art. 2º da Lei 4.717/65 enumera os casos de nulidade do ato em que houve lesão efetiva enquanto que o art. 4º apresenta os casos em que há presunção de lesividade.

<sup>126</sup> in: *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 1998, 10ª ed., p. 540.

(recurso necessário). E da sentença que julgar procedente o pedido, caberá apelação com efeito suspensivo (art. 19 da Lei 4.717/65).

## **Ação Civil Pública**

Consagrada, hoje, constitucionalmente no artigo 129, III, da CRFB/1988, a Ação Civil Pública foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 7.347/85. Constitui-se em ação *civil* porque tramita perante o juízo cível e não criminal e é denominada *pública* porque defende bens que compõem o patrimônio público, assim como os interesses difusos<sup>127</sup> e coletivos,<sup>128</sup> os quais interessam a sociedade.

Entretanto, embora tenha sido inicialmente regulada pela Lei 7.347/85, atualmente, para uma boa compreensão do instituto, é necessário agregar os preceitos estabelecidos no título III do Código de Defesa do Consumidor, cuja aplicação se dá de modo integrado com a referida lei.

A Ação Civil Pública traz como características:

1. explicitamente visa proteger o meio ambiente, o consumidor e os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico. Interesses difusos e coletivos, como rotulou a Constituição Federal (art. 129, III);
2. a proteção desses interesses e bens far-se-á por três vias: cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro;
3. a ação da Lei nº 7.347/85 abriu as portas do Poder Judiciário às associações que defendem os bens e interesses acima explicitados. No plano da legitimação, foi uma extraordinária transformação;
4. a Ação Civil Pública consagrou uma instituição, o Ministério Público, valorizando seu papel de autor em prol dos interesses difusos e coletivos. O Ministério Público saiu do exclusivismo das funções de autor no campo criminal e da tarefa de fiscal da lei no terreno cível para, nesta esfera, passar a exercer mister de magnitude social;
5. inova, por fim, essa ação civil no sentido de criar um fundo em que os recursos não advêm do Poder Executivo, mas das condenações judiciais, visando a recomposição dos bens e interesses lesados. Não se trata, nessa ação, de ressarcir as vítimas pessoais da agressão ambiental, mas de recuperar ou tentar recompor os bens e interesses no seu aspecto supra-individual.

---

<sup>127</sup> Direitos difusos são direitos transindividuais, indivisíveis, cujos titulares indetermináveis são ligados por circunstâncias de fato.

<sup>128</sup> Direitos coletivos são direitos transindividuais, indivisíveis, cujos titulares (grupo, categoria, classe) são pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por relação jurídica de base preexistente à lesão.

Além das inovações no direito de ação e no próprio curso da ação, procurou-se possibilitar a propositura rápida da ação, com a criação do inquérito civil e a criminalização da não informação do Ministério Público<sup>129</sup>.

São legitimados ativos para a propositura da *actio*:

- 1) Ministério Público;
- 2) União, Estados, Distrito Federal, Municípios;
- 3) Entidades ou órgãos da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, devendo demonstrar pertinência temática;
- 4) Associações legalmente constituídas há, pelo menos, um ano, devendo demonstrar pertinência temática. A pré-constituição pode ser dispensada pelo juiz quando houver manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

A ação pode ter, por objeto, condenação em dinheiro, obrigação de fazer ou de não fazer. Havendo condenação em dinheiro, este reverterá ao fundo de reconstituição de bens lesados, gerido por um Conselho, com a participação do Ministério Público. Em se tratando de obrigações de fazer ou não fazer, a condenação poderá ser pela prestação específica ou por outra providência que assegure resultado equivalente ao adimplemento, ou ainda, na impossibilidade dessas soluções, por conversão em perdas e danos.

Cuidando-se de direitos ou interesses difusos, a sentença faz coisa julgada *erga omnes*, salvo em caso de improcedência por insuficiência de provas. Quando tiver por objeto direito coletivo, faz coisa julgada *ultrapartes*, limitada ao grupo, categoria ou classe titular do direito ou interesse, salvo também, improcedência por insuficiência de provas.

A legitimação dos substitutos processuais prolonga-se inclusive para a ação de execução em favor do fundo, no caso de demanda que tenha por objeto direitos difusos ou coletivos em que sejam indeterminados os credores da obrigação.

## **Direito de Petição**

Consoante afirma José Afonso da Silva<sup>130</sup>, a origem do Direito de Petição é remota: nasceu na Inglaterra, durante a Idade Média. É o *right of petition* que resultou das Revoluções inglesas de 1628, especialmente, mas que já se havia insinuado na própria Magna Carta de 1215. Consolidou-se com a Revolução de 1689, com a declaração dos direitos (*Bill of rights*). Consistia, inicialmente, em simples direito de o Grande Conselho do

---

<sup>129</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 6<sup>a</sup> ed., 1996, p. 265, 782

<sup>130</sup> in: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 11<sup>a</sup> ed., revista, 1996, 818 p., p. 421.

Reino, depois o Parlamento, pedir ao Rei sanção das leis. Não foi, porém, previsto na Declaração francesa de 1789. Veio a constar, enfim, das Constituições francesas de 1791 (§ 3º do título I: *La liberté d'adresser aux constituées des pétitions signées individuellement*) e de 1793 (Declaração de Direitos, art. 32: *Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique de peut, en aucun cas, être interdit, suspendu ni limité*).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra o direito de petição em seu artigo 5º, inciso XXIV, “a”, *in verbis*:

*São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:*

*a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (...)*

Da leitura desse dispositivo constitucional, percebe-se que o direito de petição é um direito político que pode ser exercido individual ou coletivamente, podendo, desse modo, dirigir-se à defesa tanto de direitos pessoais como da própria Constituição, das leis ou do interesse geral, já que a redação do texto constitucional admite tal interpretação.

A Constituição não prevê sanção à ausência de resposta da autoridade, podendo, no entanto, ser constrangida a pronunciar-se pela via do mandado de segurança.

Aliado aos instrumentos constitucionais, o Estatuto prevê o emprego de ações judiciais para a garantia dos direitos do idoso, caso estes tenham sido violados ou ameaçados, e também estabelece penalidades para os agentes que deixam de cumprir ou que busquem embaraçar o exercício dos direitos pelo idoso.

Consoante se extrai da leitura do texto do Estatuto, são admissíveis todas as espécies de ações para a tutela dos interesses do idoso. Como mecanismos específicos, o Estatuto prevê a “ação de responsabilidade civil” e a “ação de conhecimento de obrigação de fazer ou não-fazer”, que tratam da tutela inibitória prevista originalmente no artigo 461 do Código de Processo Civil, e que têm dispositivos semelhantes do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 213) e no Código de Defesa do Consumidor (art. 81); “ação civil pública”, além de ação destinada à aplicação de medida de proteção ao idoso cujos direitos são violados ou ameaçados, por ação ou omissão da sociedade, do Estado ou da família; por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; ou, em razão de sua condição pessoal. O procedimento sumário previsto no Código de Processo Civil será aplicado subsidiariamente, naquilo que não contrarie os prazos previstos no Estatuto.

Dispõe, ainda, o Estatuto, que o Poder Público poderá criar varas especializadas e exclusivas do idoso, sendo garantida prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos, em qualquer instância.

Interessante notar, que o Código de Processo Civil, em seus artigos 1211-A a 1211-C, com a alteração realizada pela Lei 10.173, de 9 de janeiro de 2001, já prevê a tramitação prioritária dos procedimentos judiciais em que figure, como parte ou interveniente, pessoa maior de sessenta e cinco anos. Assim, o Estatuto vem ampliar a proteção já existente, alcançando os maiores de sessenta anos, excluídos da benesse do CPC.

No tocante à Proteção Judicial dos Interesses Difusos (aqueles que ocorrem à indeterminação dos sujeitos, ausência de relação jurídica base entre eles e indivisibilidade do bem jurídico) e dos interesses coletivos (os que ocorrem à identificação das pessoas titulares, seja pela relação jurídica base que as unem, seja por meio de vínculo jurídico que as liga à parte contrária) e Individuais Indisponíveis ou Homogêneos.

Por Interesses Individuais Indisponíveis ou Homogêneos podemos entender como sendo os direitos decorrentes de origem comum. O que distingue os coletivos dos individuais homogêneos é o fato de que naqueles, a relação jurídica base é preexistente, enquanto nestes, todos os interesses individuais são decorrentes de origem comum. O vínculo com a parte contrária é consequência da própria lesão, e, portanto, individualizada na pessoa de cada um dos prejudicados, pois ofende de modo diferente a esfera jurídica de cada um deles e isto permite a determinação ou, pelo menos, a determinabilidade das pessoas atingidas. Esta que se traduz em determinação efetiva, na medida em que cada prejudicado exercita o seu direito, seja pela demanda individual, seja por meio de habilitação por ocasião da liquidação da sentença na demanda coletiva para tutela de interesses ou direitos individuais homogêneos (art. 97 do CDC). O que os distinguem são o pedido e a causa de pedir.

As ações serão propostas no foro do domicílio do idoso, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvada as competências da Justiça Federal e a competência originária dos Tribunais Superiores.

Consideram-se legitimados ativamente para propor ação civil pública no interesse do idoso:

- (a) o Ministério Público;
- (b) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- (c) a Ordem dos Advogados do Brasil;
- (d) as associações que incluam entre os fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da pessoa idosa.

Estabelece, ainda, o Estatuto, assim como o faz a Lei 7347/86, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.8069/90) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.8078/90), que os valores das multas previstas nesta Lei reverterão a um Fundo de reconstituição de bens lesados, o Fundo do Idoso, ou na falta deste, ao Fundo Municipal de Assistência Social, ficando vinculados ao atendimento ao idoso.

Seguem-se alguns dispositivos referentes aos mecanismos de proteção aos direitos do idoso previstos no Estatuto:

**Art. 75 (C.C.)** *A todo direito corresponde uma **AÇÃO** que o **ASSEGURE**.*

**Art. 79 Ações de Responsabilidade - Motivação**

**Ações de Responsabilidade**, por ofensa aos direitos assegurados ao idoso, referentes à **omissão** ou ao **oferecimento insatisfatório** de:

(a) acesso às ações e serviços de saúde;

(b) atendimento especializado ao portador de deficiência ou com limitação incapacitante;

(c) atendimento especializado ao portador de doença infecto-contagiosa;

(d) **serviço de assistência social** para amparo do idoso.

Outras **ações de proteção** quanto a interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, próprios do idoso, protegidos em lei.

**Art. 82** *Para defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ação pertinentes.*

*Parágrafo único.* Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica, no exercício de atribuições de Poder Público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

**Art. 83 Tutela específica de obrigação de fazer ou não-fazer.**

*Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não-fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.*

§ 1º *Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, na forma do art. 273 do Código de Processo Civil (grifo nosso).*

§ 2º *O juiz poderá, na hipótese do § 1º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente do pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.*

§ 3º *A multa só será exigível do réu após o trânsito em julgado da sentença favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado.*

**Art. 85** *O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.*

**Art. 92 Inquérito Civil.**

*O Ministério Público poderá instaurar sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer pessoa, organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias.*

*§ 1º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil ou de peças informativas, determinará o seu arquivamento, fazendo-o fundamentadamente.*

*§ 2º Os autos do inquérito civil ou as peças de informação arquivados serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público.*

*§ 3º Até que seja homologado ou rejeitado o arquivamento, pelo Conselho Superior do Ministério Público ou por Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados ou anexados às peças de informação.*

*§ 4º Deixando o Conselho Superior ou a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público de homologar a promoção de arquivamento, será designado outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.*

**Art. 45 - Medidas de Proteção – Espécies**

*O Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:*

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

**Art. 44** *As medidas de proteção ao idoso previstas nesta Lei poderão ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, e levarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.*

O Estatuto, como forma de prevenir e inibir o descumprimento de suas disposições pelas entidades de atendimento prevê, assim como o fez o ECA, as seguintes penalidades, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seu dirigente ou preposto:

**Art. 55 Descumprimento do Estatuto pelas entidades governamentais e não governamentais:**

**I – as entidades governamentais:**

- a) advertência;*
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;*

- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;*
- d) fechamento de unidade ou interdição de programa.*

***II – as entidades não-governamentais:***

- a) advertência;*
- b) multa;*
- c) suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas;*
- d) interdição de unidade ou suspensão de programa;*
- e) proibição de atendimento a idosos.*

Havendo danos aos idosos abrigados ou qualquer tipo de fraude em relação ao programa, caberá o afastamento provisório dos dirigentes ou a interdição da unidade e suspensão do programa.

A suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas ocorrerá quando verificada a má aplicação ou desvio de finalidade dos recursos.

Na ocorrência de infração por entidade de atendimento, que coloque em risco os direitos assegurados nesta Lei, será o fato comunicado ao Ministério Público, para as providências cabíveis, inclusive para promover a suspensão das atividades ou dissolução da entidade, com a proibição de atendimento a idosos, a bem do interesse público, sem prejuízo das providências a serem tomadas pela Vigilância Sanitária.

Na aplicação das penalidades, serão consideradas a natureza e gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o idoso, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes da entidade.

Prevê, ainda, o Estatuto, infrações administrativas às normas de proteção ao idoso cujo procedimento terá início com requisição do Ministério Público ou auto de infração elaborado por servidor efetivo e assinado, se possível, por duas testemunhas.

A lavratura do auto deverá ser realizada logo após a verificação da infração, podendo ser lavrado dentro de vinte e quatro horas seguintes por motivo justificado, sendo o prazo para apresentação de defesa de dez dias.

A autoridade competente aplicará à entidade de atendimento as sanções regulamentares, não havendo risco à vida ou saúde do idoso abrigado.

No caso de haver risco à vida ou saúde do idoso, a autoridade competente aplicará à entidade de atendimento as sanções regulamentares, sem prejuízo da iniciativa e das providências que vierem a ser adotadas pelo Ministério Público ou pelas demais instituições legitimadas para a fiscalização.

As infrações administrativas estão cominadas nos seguintes dispositivos:

***Art. 56*** *Deixar a entidade de atendimento de cumprir as determinações do art. 50 desta Lei (grifo nosso):*



*Pena – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), se o fato não for caracterizado como crime, podendo haver a interdição do estabelecimento até que sejam cumpridas as exigências legais.*

*Parágrafo único. No caso de interdição do estabelecimento de longa permanência, os idosos abrigados serão transferidos para outra instituição, a expensas do estabelecimento interditado, enquanto durar a interdição.*

**Art. 57** *Deixar o profissional de saúde ou o responsável por estabelecimento de saúde ou instituição de longa permanência de comunicar à autoridade competente os casos de crimes contra idoso de que tiver conhecimento:*

*Pena – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), aplicada em dobro no caso de reincidência.*

Com o intuito de reprimir a violação aos direitos e garantias fundamentais do idoso, foram previstos no texto do Estatuto tipos penais de ação pública incondicionada, cuja infração pode implicar desde pena de multa até a de privação de liberdade (reclusão).

Destaca-se que aos crimes, cuja pena máxima privativa de liberdade não ultrapasse quatro anos, aplica-se o procedimento previsto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e, subsidiariamente, no que couber, as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal. Assim, o legislador ampliou o conceito de crime de menor potencial ofensivo mais uma vez, a exemplo do que já havia acontecido na Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei 10.259/2001, art. 2º). Mas agora, com certeza, os Tribunais hão de conferir à norma um sentido restrito, ao contrário do acontecido com a lei retro mencionada, cuja aplicação foi estendida aos juizados especiais estaduais.

Convém salientar, que não se aplicam aos delitos previstos no Estatuto as imunidades absolutas ou relativas previstas nos artigos 181 e 182 do CP, que se referem aos delitos contra o patrimônio, excetuados o roubo, a extorsão e os cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa. Ou seja, ainda que os delitos tenham sido praticados em prejuízo de cônjuge na constância da sociedade conjugal, ascendente ou descendente, não há isenção de pena.

E, no tocante aos delitos praticados contra cônjuge separado judicialmente, irmão, tio ou sobrinho com quem o agente coabita, a ação penal, ainda assim, será pública incondicionada.

Imperioso registrar as alterações procedidas pelo Estatuto na legislação penal extravagante e no próprio Código Penal, dentre as quais pode-se citar:

- a previsão da condição de maior de sessenta anos, como agravante do artigo 61, II, h, do CP, o qual dispunha o termo “velho”;

- a condição de maior de sessenta anos da vítima, como causa de especial aumento de pena do homicídio doloso, a exemplo do procedido pelo ECA, em relação à vítima menor de 14 anos;
- delito de abandono de incapaz - condição de maior de sessenta anos da vítima, como causa de especial aumento de pena (1/3) ;
- injúria - condição de idoso da vítima, como qualificadora;
- condição de maior de sessenta anos da vítima, como causa de especial aumento de pena (1/3) dos delitos contra a honra, exceto o de injúria;
- seqüestro e cárcere privado - condição de idoso da vítima, como qualificadora do crime;
- extorsão mediante seqüestro - condição de idoso da vítima, como qualificadora do crime;
- abandono material - inserção do idoso, como sujeito passivo/vítima;
- vias de fato - art. 21 do Decreto-Lei 3688/1941 (Lei das Contravenções Penais): condição de idoso da vítima, como causa de aumento de pena (1/3 a 1/2);
- Crime de tortura (Lei 9.455/1997) - condição de maior de sessenta anos, como causa de especial aumento de pena de 1/6 a 1/3.
- Crimes lei antitóxicos (Lei 6368/1976) - condição de maior de sessenta anos, como causa de especial aumento de pena de 1/3 a 2/3.

Seguem alguns dispositivos penais do Estatuto do Idoso, a título de ilustração:

**Art. 96** *Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:*

*Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.*

*§ 1º Na mesma pena incorre quem desdenhar, humilhar, menosprezar ou discriminar pessoa idosa, por qualquer motivo.*

*§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) se a vítima se encontrar sob os cuidados ou responsabilidade do agente.*

**Art. 97** *Deixar de prestar assistência ao idoso, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública:*

*Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.*

*Parágrafo único. A pena é aumentada de metade, se da omissão resulta lesão corporal de natureza grave, e triplicada, se resulta a morte.*

**Art. 98** *Abandonar o idoso em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado:*

*Pena – detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa.*

**Art. 99** *Expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, do idoso, submetendo-o a condições desumanas ou degradantes ou privando-o de alimentos e cuidados indispensáveis, quando obrigado a fazê-lo, ou sujeitando-o a trabalho excessivo ou inadequado:*

*Pena – detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e multa.*

*§ 1º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:*

*Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.*

*§ 2º Se resulta a morte:*

*Pena – reclusão de 4 (quatro) a 12 (doze) anos.*

**Art. 100** *Constitui crime punível com reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa:*

*I – obstar o acesso de alguém a qualquer cargo público por motivo de idade;*

*II – negar a alguém, por motivo de idade, emprego ou trabalho;*

*III – recusar, retardar ou dificultar atendimento ou deixar de prestar assistência à saúde, sem justa causa, a pessoa idosa;*

*IV – deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida na ação civil a que alude esta Lei;*

*V – recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil objeto desta Lei, quando requisitados pelo Ministério Público.*

**Art. 101** *Deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida nas ações em que for parte ou interveniente o idoso:*

*Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.*

**Art. 102** *Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade:*

*Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa.*

**Art. 103** *Negar o acolhimento ou a permanência do idoso, como abrigado, por recusa deste em outorgar procuração à entidade de atendimento:*

*Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.*

**Art. 104** *Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão do idoso, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida:*

*Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa.*

**Art. 105** *Exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso:*

*Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.*

**Art. 106** *Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente:*

*Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.*

**Art. 107** *Coagir, de qualquer modo, o idoso a doar, contratar, testar ou outorgar procuração:*

*Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.*

**Art. 108** *Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal:*

*Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.*

## **2. Normalização em Responsabilidade Social: ISO 26000 - novo alento às entidades de assistência social**

Azor El Achkar<sup>131</sup>

### **Apresentação**

As ações desenvolvidas sob o cunho de assistência social estão, a cada dia, sendo incrementadas, ampliadas e renovadas. Atendimento aos idosos, às crianças e aos adolescentes, às pessoas com deficiência e à população de baixa renda consistem basicamente no objeto desta atuação. Hoje, a ação está centrada na visão de matriacialidade sociofamiliar e no respeito à territorialização, ou seja, agregação de conhecimentos locais que repercutem efetivamente na transformação da realidade trabalhada.

Nesta mesma via, as entidades da sociedade civil encarregadas desta missão também crescem, ampliam-se e multiplicam-se. Percebe-se facilmente um movimento ascendente de fortalecimento, profissionalização e expansão de sua atuação, mesmo que, na maioria das vezes, isso ocorra não de forma planejada, mas principalmente pelo aumento da demanda por atendimento especializado.

Se, em algum momento considerou-se estas atividades complementares àquelas desenvolvidas pelo Estado hoje, sem titubear, estas ações substituem integralmente a responsabilidade constitucional do poder público, em todas as suas esferas, em prover atendimentos àqueles que precisam. Que não se diga que o Estado deve se ausentar. Em verdade, não se pode mais esperar pela “ajuda” estatal, o que não impede de continuarmos a exigir do poder responsável comprometimento e recursos para fortalecimento das ações de assistência social.

Em todo caso, cobrar do Estado e concomitantemente realizar ações, programas e projetos de modo autônomo, continua sendo a única e mais concreta solução para minimizar os problemas sociais e criar oportunidades aos menos favorecidos. Neste campo, abre-se espaço para um novo ator: o setor corporativo.

No início, poder público e entidades de assistência social estabeleceram relações muito próximas, de auxílio financeiro, técnico e de planejamento mútuo. No início dos anos noventa, as empresas foram impelidas a tomar partido e assumir sua “responsabilidade social”, inserido-se na relação Estado - entidades de assistência social e formando uma nova relação, agora tríade. Preferiu-se, inclusive, isolar cada uma num

---

<sup>131</sup> Organizador deste Capítulo. AZOR EL ACHKAR - Bacharel em direito pelo CCJ/UFSC. Mestre em Direito Ambiental pelo CPGD/UFSC. Especialista em Economia e Direito Empresarial pela FGV/SC. Consultor e Professor de Direito do Terceiro Setor. Advogado especializado em Direito Ambiental e Direito do Terceiro Setor. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

setor. O Primeiro, formado pelo Estado; o Segundo, composto pelas empresas; e, o Terceiro, pelas entidades sem fins lucrativos.

A partir de então, profissionais têm se debruçado para entender, explicar e elaborar este novo movimento. Por parte das empresas, o exercício de sua responsabilidade inicia internamente, com a adoção de práticas sustentáveis, de melhores condições aos seus colaboradores, de respeito ao meio ambiente e de atuação ética no mercado. Num segundo momento, esta filosofia se reflete externamente na comunidade, materializando-se nas mais diversas ações que a criatividade humana, o bom senso e a coerência podem proporcionar.

Mas, para funcionar, as corporações precisam de parâmetros que possam ser seguidos em todo lugar, com adaptações às realidades locais, de modo a efetivamente exercerem a sua Responsabilidade Social, interna e externamente. Neste momento, os reflexos de ações concatenadas das empresas tendem a atingir positivamente as entidades de assistência social, verdadeiras prestadoras de serviço especializado, prontas a formarem parcerias com as corporações.

A padronização de ações em Responsabilidade Social Corporativa vem ao encontro de outras já efetuadas mundialmente, como Gestão da Qualidade e Gestão Ambiental. A entidade responsável por este processo é a ISO (*International Organization Standardization*). O objetivo deste estudo é levantar informações referentes à futura norma de padronização em Responsabilidade Social (RS), denominada ISO 26000, informando às entidades de assistência social a maneira pela qual podem vir a se beneficiar de sua implementação.

### **ISO – *International Organization Standardization***

A ISO - *International Organization Standardization* foi criada em 1946 como uma confederação internacional de órgãos nacionais de normalização de todo o mundo. As séries de sistemas de gerenciamento, atualmente disponíveis na ISO, são consideradas como um dos dois grandes sucessos de modelo de gestão do final do século XX, superando mais de 600 mil certificados emitidos com base nas séries ISO 9001 e ISO 14001.

### **ISO 26000**

#### ***Histórico***

Com toda a sua experiência em normalização de processos corporativos, atenta à crescente demanda sobre o tema responsabilidade social e disposta a contribuir, a ISO em

2001, inicia um processo interno para averiguar a possibilidade de elaborar norma padrão versando sobre RS.

A mais alta instância dentro da ISO, o *Technical Management Board (TMB)*, aprovou nesse mesmo ano uma resolução que ressalta a importância dos assuntos emergentes em relação à responsabilidade social. Em seguida, o *TMB* convocou seu Comitê de Política do Consumidor (*Copolco*) para estudar e considerar a viabilidade de normas internacionais nessa área. O *Copolco*, como conclusão de seus trabalhos, sugeriu ao *TMB* a criação de um grupo consultivo estratégico (*Strategic Advisory Group – SAG*) cujo objetivo era recomendar à ISO se ela deveria ou não prosseguir na elaboração da norma e, em caso positivo, sugerir qual seria seu escopo, sua abrangência e norma mais adequada.

O *SAG* iniciou seus trabalhos em maio de 2002, concluindo em abril de 2004. Como produto final, recomendou a elaboração da norma padronizadora em RS. Em junho do mesmo ano, a ISO realizou em Estocolmo, Suécia, Conferência Internacional que culminou na decisão de se criar a terceira geração de normas: aquelas de responsabilidade social corporativa. O *TMB* promulgou a Resolução nº 035/2004, determinando a elaboração de norma de responsabilidade social, já definindo que seu conteúdo estabeleceria diretrizes e não teria caráter certificador.

Em processo interno para definir as entidades responsáveis para liderar o Grupo de Trabalho para elaboração da nova ISO, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (*ABNT*), em conjunto com o *Swedish Standard Institute (SIS)*, da Suécia, foram vitoriosos no páreo eleitoral. Ambas as instituições são responsáveis pela condução dos trabalhos.

### ***Processo de Elaboração***

Ficou definido que a elaboração da nova ISO deveria se processar no período entre 2005 a 2008, devendo ser apresentada ao mundo em setembro de 2010. Além disso, deveriam ser realizadas seis reuniões, em países distintos, prevendo ser suficiente para preparar todo o seu conteúdo.

Até o presente momento já foram realizadas quatro Reuniões Plenárias do Grupo de Trabalho de elaboração da ISO 26000, que versaram sobre os seguintes conteúdos:

#### **1ª Reunião – março de 2005**

A primeira reunião oficial para tratar da elaboração da norma ISO 26000 foi realizada na cidade de Salvador, Brasil. Nessa oportunidade deu-se o lançamento da norma, sem grandes avanços de conteúdo, e sendo estabelecido um prazo para seu lançamento, no terceiro trimestre de 2008 e um cronograma de reuniões.

## 2ª Reunião – setembro de 2005

A segunda reunião aconteceu na cidade de Bangkok, Tailândia. Teve como objetivo estabelecer a estrutura da norma e a definição dos termos de referência para o desenvolvimento dos conteúdos.

## 3ª Reunião – maio de 2006

Este encontro foi realizado na cidade de Lisboa, Portugal. Avançou em pontos essenciais da futura norma, mesmo que de modo provisório, abrindo caminho para prosseguirem os debates da próxima reunião. Restou consolidada a estrutura adotada para emoldurar a futura norma e o trabalho dos três subgrupos, que iniciaram a redação do conteúdo dos seus capítulos.

Nessa reunião, foram debatidos os mais de 2100 comentários feitos por especialistas a primeira minuta de trabalho, com encaminhamento para produção da segunda minuta. Foram identificados 60 tópicos centrais, dos quais 11 foram considerados prioritários por refletirem sobre mais de um capítulo da norma.

Com o intuito de balizar as próximas reuniões, foi adotada uma definição provisória de responsabilidade social, incluindo os conceitos de desenvolvimento sustentável e de interesses sociais, além do cumprimento da lei como requisito básico para as ações da organização e da integração da responsabilidade social nas atividades do dia-a-dia das organizações. Decidiu-se também que a filantropia não faz parte da definição de responsabilidade social.

## 4ª Reunião – janeiro de 2007

Realizada na cidade de Sidney, Austrália, o quarto encontro oficial para elaboração da ISO 26000 deixou os participantes satisfeitos com os rumos da norma. Neste encontro, foram analisados os 5176 comentários feitos na segunda minuta de trabalho, sendo encaminhada à terceira minuta que, em breve, estará disponível para comentários.

Os participantes deste encontro, num total de 275 pessoas, foram agrupados para trabalharem os seguintes tópicos: meio ambiente; direitos humanos e práticas trabalhistas; governança organizacional e práticas justas; questões de consumidor e envolvimento com a comunidade/desenvolvimento social. Os responsáveis pela formulação da norma ficaram satisfeitos com o aumento do número de *experts* interessados em contribuir e cumprir com suas responsabilidades. O desafio é transformar as práticas nacionais em RS em padrões a serem seguidos mundialmente.

## 5ª Reunião – novembro de 2007

A 5ª reunião plenária do Grupo de trabalho da ISO de Responsabilidade Social (WG SR), realizada em Viena (Áustria) de 5 a 9 de novembro de 2007. A reunião foi organizada



pelo Instituto de Normalização Austríaco (ON), contando com o suporte do governo austríaco, da Agência de Desenvolvimento Austríaca (ADA), do Pacto Global das Nações Unidas e da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI). Sob a liderança compartilhada entre a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e o Instituto Sueco de Normalização (SIS), contou com a participação de 400 especialistas de todo mundo, constituindo um recorde em reuniões do WG SR, confirmando o crescente interesse que esta norma vem despertando em todo mundo.

A elaboração do documento avançou e foi alcançado consenso suficiente para que se tomasse a decisão de discutir um quarto projeto de trabalho (WD.4) após a reunião de Viena, com a recomendação expressa em resolução de ter como meta avançar para o estágio seguinte (*Committee Draft - CD*) na próxima reunião.

#### 6ª Reunião – setembro de 2008

Aconteceu em Santiago, no Chile, a 6ª Reunião do Grupo de Trabalho para elaborar a futura norma ISO 26000 de RS, destacada pelo avanço alcançado. Seguindo as regras da ISO, o projeto de trabalho evoluiu para um projeto de comissão, indicando elevado nível de consenso na sua construção.

A reunião contou com a participação de 386 especialistas de 76 países e 33 organizações. Os representantes dos seis grupos interessados que participam do grupo de trabalho, indústria, governo, trabalho, consumidores, organizações não-governamentais e serviços, trabalharam com dois peritos de cada categoria, sendo um de país desenvolvido e um de país em desenvolvimento, visando executar força tarefa para redação integrada. Este trabalho foi responsável por analisar e rever o rascunho da norma ISO 26000.

#### **Estrutura da Norma**

A decisão da ISO foi a de elaborar uma norma de diretrizes e orientação em RS dirigida a todos os tipos de organização. O seu foco e campo prioritário de aplicação é no ambiente corporativo. Entretanto, nos debates ficou claro que se respeitará o princípio da ampla aplicabilidade da norma, com possibilidade de serem inseridas diretrizes específicas para as empresas. Aspectos econômicos, sociais e ambientais da RS também serão abordados na norma. Um dos seus desafios será efetuar a convergência entre as iniciativas de RS de diversas partes do planeta.

Dentro de sua temática, serão incluídos os seguintes itens: meio ambiente, direitos humanos (incluindo direitos fundamentais no trabalho), relações de trabalho (treinamento, condições de trabalho e emprego), governança organizacional, práticas empresariais justas, envolvimento comunitário/desenvolvimento social e questões dos consumidores (relações entre usuários e prestadores de serviços). Além disso, aspectos

econômicos, saúde e cadeia produtiva serão tratados transversalmente. O tema cadeia produtiva deverá figurar ao longo do texto.

Na Seção dos Princípios, serão abordados os seguintes itens: Princípios Gerais (respeito a convenções e declarações internacionais), Princípio Conteúdo das Normas (direitos humanos, meio ambiente) e Princípios de Operacionalização (transparência e relação com partes interessadas).

### **Normas Brasileiras e outras certificações**

O mundo empresarial, na busca por excelência, criou instrumentos de qualificação para que as organizações lucrativas atingissem diferenciais nos processos de gestão em qualidade, gestão ambiental e financeira. Estas certificações podem conferir a empresa privilégios ao comercializar interna e externamente, e, principalmente, sua valorização frente ao mercado e à concorrência, atraindo consumidores e trazendo lucros.

Em relação à normatização em RS Corporativa no país, a Associação Brasileira de Normas Técnicas criou a série 16000, assim definida:

ABNT NBR 16001:2004 - Responsabilidade Social - Sistema da gestão – Requisitos e

ABNT NBR 16002:2005 – Responsabilidade Social – Qualificação de auditores.

**Objetivo:** Estabelecer os requisitos mínimos relativos a um sistema de gestão da responsabilidade social, permitindo à organização formular e implementar uma política e objetivos que levem em conta os requisitos legais e outros, seus compromissos éticos e sua preocupação com: promoção da cidadania, promoção do desenvolvimento sustentável e transparência das suas atividades.

Em âmbito internacional, encontra-se:

a) AA 1000 - ferramenta de gestão nas organizações. Lançada em 1999 pelo *Institute of Social and Ethical Account Ability (ISEA)*, de Londres, a norma *Account Ability 1000* (AA1000) passou a ser a ferramenta mais abrangente para gestão da responsabilidade social corporativa. Ela engloba o processo de levantamento de informações, auditoria e relato social e ético, com enfoque no diálogo com partes interessadas (*stakeholders* internos e externos). A utilização do processo AA1000, como método de trabalho, oferece um caminho sólido para a aprendizagem organizacional e a implementação e melhoria contínua do processo de gestão. No Brasil, a prática da AA1000 ainda é recente e se restringe a poucos exemplos de empresas que embarcaram neste processo.

b) *Social Accountability 8000* (SA8000) - Lançada em 1997 pela *Council on Economic Priorities Accreditation Agency* (PEPAA), uma organização não-governamental norte-americana preocupada com a adoção de políticas de responsabilidade social corporativa na América e que atualmente é chamada de *SAI – Social Accountability International*. Trata-se de proposta de padrão global, como ferramenta estratégica a ser adotada pelas corporações empresariais que têm como objetivo a aplicação de políticas programáticas de responsabilidade social. Baseia-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. A SA 8000 é fundamentada em oito elementos importantes, pelos quais as empresas devem ter especial atenção, primando fundamentalmente pelo respeito, valorização, promoção e defesa da integridade humana e ambiental. São eles:

1. Trabalho Infantil (Proibido)
2. Discriminação (Proibida)
3. Remuneração (Eqüitativa e justa)
4. Liberdade de Associação e Negociação Coletiva (Estimulada)
5. Saúde e Segurança (Estimulada)
6. Sistema de Gestão (Necessária para manutenção da certificação)
7. Horário de Trabalho (Indica padrões básicos e dá primazia às leis locais)
8. Trabalho Forçado (Proibido)

### **Oportunidades às Entidades de Assistência Social**

Há um novo momento surgindo em relação a tudo que esteja relacionado com RS. Mesmo que ainda haja muita confusão, principalmente entre filantropia/caridade com ações de RS, a nova ISO vem com espoco para sanar dúvidas e resolver confusões. Para ser considerada socialmente responsável, a empresa deverá adequar suas ações conforme disposto pela ISO. E nisto está sua grande relevância.

Com lançamento previsto setembro de 2010, caberá às entidades de assistência social se preparar para este novo momento. Por não ser uma norma certificadora e que servirá como instrumento guia para balizar todas as ações de RS no mundo, as empresas não poderão contar falsas vantagens junto aos consumidores.

Neste momento de elaboração, o maior desafio da ISO 26000 é a sua construção que conta com representantes de todos os segmentos de várias partes do mundo e a sua aceitação, quando for implantada.

Ela traz uma grande oportunidade de ampliação dos investimentos sociais das empresas nas entidades de assistência social, contribuindo para o fortalecimento deste segmento, ampliando as ações e o número de atendimento, gerando mais emprego e

melhorando a distribuição de renda. Ao distinguir ações de filantropia e caridade de práticas de RS, as entidades de assistência social devem estar preparadas para oferecer produtos atraentes às empresas, que estejam relacionadas com o ambiente de trabalho e o entorno do local onde estejam inseridas. Além disso, a norma será expressa ao tratar de questões de envolvimento comunitário e desenvolvimento social, principal foco de atuação das entidades de assistência social.

Para tanto, as entidades sem fins lucrativos devem desenvolver práticas administrativas transparentes, trabalhando de modo sério e coerente além de precisarem sair do anonimato e se mostrarem ao mundo, indo ao encontro das empresas visadas. As ações que cumprirem este requisito, primando pela comunicação e conhecimentos dos resultados serão, as mais privilegiadas.

Recomenda-se transparência e ética nos negócios, mas também adiciona-se a tais valores o imperativo da sustentabilidade, socialmente engajada e economicamente comprometida com a valorização da vida e com a partilha de oportunidades. É provável que entre cinco a dez anos todas as empresas, independente do seu tamanho, adotarão práticas em RS, filão que deve ser explorado pelas entidades de assistência social.

### 3. Fundo do Idoso: do Plano ao Orçamento

Hélio Abreu Filho<sup>132</sup>

Colaboradores: Simone Ivone Sumar<sup>133</sup>

Edi Mota Oliveira<sup>134</sup>

As necessidades humanas foram estudadas por inúmeros cientistas sociais, dentre eles Maslow, que as dividiu em necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, do “eu” e autorrealização. Estas necessidades foram visualizadas num prisma, tendo as necessidades fisiológicas em sua base. Ao satisfazer suas necessidades fisiológicas, entende o cientista, o homem busca satisfazer as necessidades da etapa seguinte, as de segurança, e assim por diante.

A busca da satisfação das necessidades humanas, compreendidas em cada uma das cinco nomenclaturas citadas, acontece de variadas formas; uma delas é a das lutas sociais – que visam caracterizar as necessidades como direitos sociais e não benesse de uma ação de governo. Hoje, esta caracterização das necessidades humanas, como “direito do cidadão e dever do Estado”, materializa-se por intermédio da saúde, educação, previdência social, no trabalho e mais presentemente na assistência social.

No Estatuto do Idoso este direito à assistência social encontra-se incluso, por exemplo, nos Direitos a Convivência Familiar, Convivência Comunitária e Proteção Especial. Nos dois primeiros, podemos perceber a presença da assistência social quando o Estatuto manifesta a intenção de manter o idoso em família e integrado à comunidade utilizando-se, para tanto, de programas de apoio e auxílio sociofamiliar. No terceiro, a assistência social apresenta-se na intenção de prevenir ou dar tratamento adequado aos casos de violência contra o idoso nas situações de negligência (ausência de cuidados com a saúde, desrespeito aos privilégios legais, omissão da sua condição); violência e crueldade (maus tratos, abuso sexual, espancamentos, privação de alimentos, ameaças psicológicas, castigos corporais, trapanças, golpes); exploração (sexual, econômica/mendicância, tráfico, imagem); discriminação (racial, cor, sexo, origem social, necessidades, gostos e preferências); opressão (tortura física ou psicológica, restrição de liberdade, encarceramento).

---

<sup>132</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

<sup>133</sup> Assistente Social, com Pós-graduação em Sistema de Saúde pela UFSC. Trabalha na Secretaria de Assistência Social de Palhoça. Participa da Câmara Técnica do COEGEMAS/SC. Foi conselheira do CEAS, como representante da FEAPAEs/ SC.

<sup>134</sup> Assistente Social. Foi presidente do CONSELHO REGIONAL DO SERVIÇO SOCIAL (CRESS/12ª Região), presidente do Conselho Estadual do Idoso em duas oportunidades. É membro da Associação Nacional de Gerontologia (ANG/SC e ANG/Brasil).

Para que os direitos humanos e sociais (direitos fundamentais) sejam alcançados, os Conselhos estabelecem Planos de Atendimento aos Direitos que, executados, enunciam as políticas públicas.

Compete aos Conselhos de Direitos, além do controle social e da articulação interinstitucional, formular as bases das políticas de atendimento ao idoso, conforme vê-se em artigos da Constituição Federal<sup>135</sup> e da Constituição Estadual<sup>136</sup>. A função dos Conselhos, neste último caso, é a de suprir as omissões na política em curso (detectadas pela função de controle social), com indicativos e princípios para as ações de atendimento que devem ser criadas ou aprimoradas pelo Poder Executivo nos diversos setores. Dada a existência de outros Conselhos e suas competências concorrentes, o pronunciamento público dos mesmos deve ocorrer de forma articulada e conjunta, sempre que possível.

A função do Conselho dos Direitos pode ser resumida em cinco competências básicas:

- a) formular políticas de atendimento/defesa/promoção, vigilância/penalização da vigência aos direitos, financiamento, planejamento e gestão;
- b) controlar as ações de atendimento (controle social);
- c) articular os programas, serviço e ações em rede de atendimento integrado;
- d) gerir <sup>137</sup> o Fundo para o Idoso; e, finalmente,
- e) deliberar sobre o Plano de Garantia dos Direitos (ou Plano de Ação).

A primeira função, a de formular políticas, diz respeito ao estabelecimento de indicativos, princípios, diretrizes, linhas de ação, prioridades e precedências das ações de atendimento nos variados setores que estão afetos a que diga respeito ao idoso (saúde,

---

<sup>135</sup> Art. 204. 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:

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

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

<sup>136</sup> Art. 157 - O Estado prestará, em cooperação com a União e com os Municípios, assistência social a quem dela necessitar, objetivando:

Parágrafo único - As ações governamentais na área da assistência social serão organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e execução de programas ao Estado e a entidades beneficentes de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações.

<sup>137</sup> Por gestão entenda-se a competência que possui o Conselho de estabelecer o Orçamento (Plano de Aplicação) das receitas, o qual será aprovado pelo Poder Legislativo; fixar os critérios de utilização de recursos (art. 260); e, exercer o controle social (art. 88).

educação, trabalho, lazer, convivência familiar e social). Na prática, o que o Conselho realiza é a identificação das bases da política para enunciá-la, já que a concretização se dá com a assunção, pelo Poder Público, das ações de atendimento previstas no Plano de Garantia de Direitos.

O controle social se materializará, no que diz respeito ao Fundo, na identificação de relatórios administrativos, financeiros adicionais aos exigidos pela legislação, Lei Federal nº 4.320/64. Deve, contudo, se estender sobre os outros setores que buscam garantir os direitos sociais (saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, benefícios). Neste caso, o Conselho deverá identificar indicadores de processo, de produto e de impacto para monitoramento das ações voltadas ao atendimento das necessidades dos idosos e exercer a fiscalização destas ações no aspecto quantitativo, qualitativo e financeiro.

Passando-se ao Plano de Garantias de Direitos, o mesmo deverá contar com os seguintes elementos:

- a) objetivos e metas;
- b) órgãos responsáveis pela ação de atendimento (OGs ou ONGs);
- c) plano de contas (fontes de receita e elementos de despesa) o orçamento (valoração das metas e agregação dos valores financeiros ao plano de contas);
- d) prioridades;
- e) metodologia de ação para alcançar os objetivos; e
- f) instrumentos de acompanhamento e avaliação das metas (controle social).

O plano de contas é fundamental porquanto é com base nele que se irá elaborar o orçamento do Fundo. A elaboração do plano de contas vai depender basicamente do que se previu, no Plano de Garantias de Direitos, sobre:

- ◆ Quais melhorias ou novos serviços vão ser criados e/ou implementados;
- ◆ Quais os custos destes incrementos;
- ◆ Quem vai executá-los; e
- ◆ Qual o setor público é responsável por esta ação.

Assim, por exemplo, se a ação de atendimento estiver no âmbito do setor saúde (vacina para gripe, em razão da mortalidade), a fonte de financiamento não deverá ser o Fundo do Idoso, salvo na situação em que o Setor Saúde ainda não se adequou às necessidades que exigem a sua participação financeira. Neste caso específico, o Fundo do Idoso poderá prever esta ação de atendimento em caráter transitório e as conseqüências decorrentes desta ação de atendimento devem refletir-se no Plano de Contas do Fundo para viabilizar a ação. Será necessário nova fonte de receitas para compensar os gastos extraordinários.

Ressalta-se que o Setor Saúde pode ser instado judicialmente a adequar-se ao Estatuto do Idoso (artigos 46, 47 e 48) e a garantir o direito violado por ação ou omissão (artigo 79 e ss.).

E, como se dá este reflexo da ação de atendimento no Plano de Contas do Fundo do Idoso?

Para responder a esta pergunta vamos estabelecer um exemplo quanto a direitos estatutários, considerados como de exigência social, ainda não solucionado pela sociedade e Estado.

#### Direito à Vida e Saúde (artigos 8, 9 e 15 a 19):

Especificação do Atendimento	Melhorias a realizar <sup>138</sup>	Novos Serviços a implantar	Custo (R\$)	Agente Financiador	Gestor do Programa
Fornecer medicamentos, próteses, aparelhos, equipamentos, gratuitamente a quem necessitar;	- Assegurar trabalho preventivo às deficiências;	- Programa de prevenção aos maus tratos e abuso sexual;		- Fundo do Idoso (transitoriamente) e mais especificamente, pelo Orçamento do Setor Saúde;	OGs ONGs
Fornecer tratamento, habilitação e reabilitação;	- Ampliar atendimento a saúde mental;	- Centro de referência para drogadictos;		- O Fundo da Assistência Social, a partir da Norma Operacional Básica de 2005, passa a ter responsabilidade compartilhada neste tema;	OGs ONGs

À vista da situação exemplificada, fica diferenciado o que deve ser financiado pelo Fundo do Idoso, do que deve ser financiado pelo Fundo de Saúde ou mesmo Fundo da Assistência Social – FEAS. E esta última, utilizando-se como referencial a orientação emanada pela Norma Operacional Básica (NOB 2005) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Vejam-se as novas responsabilidades da Assistência Social a partir de 2005:

<b>Serviços de Proteção Social Especial (propriamente dito)</b>	Destinada para indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social. Têm estreita interface com o sistema de justiça.	<div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: red; margin-right: 5px;"></div> <div>serviços de abrigo</div> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: red; margin-right: 5px;"></div> <div>serviços de acolhimento e atenção psico-social especializados</div> </div>
---	---	--

<sup>138</sup> formulação de políticas pelo Conselho, através destes indicativos para ações de atendimento.



<b>Serviços de Proteção Social Especial (Média complexidade):</b>	Atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados. Mas cujo vínculo familiar / comunitário não foi rompido.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Orientação/apoio sociofamiliar</li> <li>■ Abordagem de rua</li> <li>■ Medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA) Centro de Referência da Assistência Social (violação de direitos)</li> </ul>
<b>Serviços de Proteção Social Especial (Alta complexidade):</b>	Proteção integral para indivíduos e famílias sem referência ou em ameaça de retirada do núcleo familiar / comunitário (alimentação, higienização, moradia e trabalho protegido)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Atendimento integral institucional</li> <li>■ Casa lar</li> <li>■ República</li> <li>■ Casa de passagem</li> <li>■ Albergue</li> <li>■ Medidas socioeducativas restritivas da liberdade</li> </ul>

Podemos também, no caso específico do Fundo do Idoso, identificar quais as despesas com atendimento de proteção e de garantia de direitos que se deseja sejam pagas diretamente pelo Fundo do Idoso, bem como, quais despesas, executadas por ONG's, podem ser financiadas pelo Fundo. Basta apenas uma autorização do Conselho, e desde que exista a rubrica orçamentária, no caso, *transferência de numerários a entidades privadas*, a situação se efetiva. Mas é recomendável cautela, para que o Fundo do Idoso não se sobreponha aos orçamentos setoriais, responsáveis por políticas públicas dirigidas a pessoa do idoso.

De fato, o Fundo especial deve constituir-se em mais uma fonte de recursos para subsidiar e garantir os direitos sociais. A implementação do fundo e sua operacionalidade não podem prescindir os demais recursos garantidos constitucionalmente para o idoso.

Visando então fixar e clarear os tipos de despesas que podem ser financiadas pelo Fundo do Idoso (matéria ainda em processo de discussão a nível nacional) apresentamos as seguintes sugestões:

#### **- Defesa de Direitos**

. Ação: prevenir a ocorrência de ameaça ou violação de direitos.

. **financiar:** publicidade, publicações, eventos, despesas correntes/capital de entidades de proteção jurídico-social.

#### **- Mobilização Social**

. Ação: mudança de cultura política: de instituições e da sociedade

. **financiar:** eventos, publicações, assessoria a ONGs e OGs.

#### **- Incentivos à guarda**

- Ação: assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento sob a forma de guarda

- **financiar:** subsídio familiar, assessoria na área médica e psicossocial, acompanhamento adaptativo, formação de cuidadores, campanhas publicitárias.

**- Formação de recursos humanos**

- mudança de mentalidade institucional e de práticas e modelos.
- **financiar:** capacitação, treinamento, reciclagem, publicações, assessorias, pesquisa, grupos de trabalho, centros técnicos.

**- Apoio aos serviços de localização de desaparecidos**

- Apoiar o trabalho de OGs e ONGs na localização de parentes e idosos
- **financiar:** publicações, despesas correntes e de capital de OGs e ONGs, investigações, estabelecimento de redes de contato.

**- Reordenamento Institucional**

- Destinado a financiar o processo de transição dos programas, isto é, sua adequação à filosofia do Estatuto e incorporação dos mesmos pelas áreas afins. O processo deverá ser aprovado e acompanhado pelo Conselho, com metas e datas fixadas previamente, considerando o compromisso dos setores responsáveis pela política. Este tipo de despesa o Conselho deverá apreciar como exceção. Sugere-se utilizar uma parcela limitada do Fundo previamente definida. A finalidade é a adequação dos programas e não mantê-los indefinidamente.
- **Financiar:** subsídio familiar, pagamento de serviços de terceiros, aquisição de material de consumo e equipamentos, subvenções sociais, treinamento e capacitação de recursos humanos, modelos experimentais, centros de acompanhamento.

Estas despesas que financiam subsídio familiar, publicações, publicidade, aquisição de medicamentos, subvenções sociais, pagamento de serviços de terceiros, programas de capacitação profissional e geração de renda e emprego, eventos, despesas correntes e de capital da ONGs, devem refletir no Plano de Contas que conterà, basicamente, os seguintes elementos:

- **Transferências à Instituições Privadas** (que vai ser valorado no orçamento, incluindo tudo o que está previsto para ser transferido às entidades não governamentais ou governamentais).
- **Transferência à Pessoas** – subsídio familiar / auxílio funeral / incentivos ao acolhimento sob forma de guarda.
- **Serviços de Terceiros:** - pagamento de consultas médico-odontológicas e psicológicas (situações não atendidas pelo SUS e casos de urgência que possam comprometer a saúde e a vida) / pagamento de refeições, despesas com albergues, hotéis, tributos, pagamento de serviço de assessoria.

- **Material de Consumo:** aquisição de material educativo, alimentos, medicamentos, vestuário, em *caráter transitório*, para atendimento das demandas dos serviços assistenciais.

Todas as situações experimentadas pelo Serviço Social e de Cidadania, que exigem uma ação de atendimento e garantia de direitos, devem ter um elemento de despesas e receita correspondente no orçamento do Fundo, conforme se sugere o PLANO ORÇAMENTÁRIO adiante.

Importante alertar que cada uma das FONTES DE RECEITA (FR) do Fundo do Idoso devem sofrer este detalhamento na identificação das despesas.

Vejamos algumas Fontes de Receita (FR), do Fundo do Idoso:

ESPECIFICAÇÃO	CÓDIGO DA FR <sup>139</sup>
Transferências do Orçamento Geral da PM	20
Transferências do Governo do Estado (O orçamento da Prefeitura Municipal recebe o numerário em um determinado código (10) da FR e o repassa ao FIA por outro código – FR)	30
Transferências da União (idem situação anterior)	30
Doações de pessoas físicas e jurídicas (recursos diretamente arrecadados pelo Fundo do Idoso)	40
Multas (penalidade aplicadas pelo Poder Judiciário, para recolher diretamente ao Fundo do Idoso – deverá ser criada uma guia de recolhimento específica para esta situação)	40

O que diferencia o Fundo do Idoso dos outros fundos é justamente a capacidade de arrecadar recursos através de multas, conforme estabelece o Estatuto do Idoso.

Mas a regulamentação para recebimento de Multas pelo Fundo depende de previsibilidade legal (como fonte de receita) e da operacionalização por parte do Conselho e da Secretaria de Finanças do Município, além é claro, da orientação a ser expedida pelos Tribunais de Justiça.

## ANEXO

O **Plano de Contas** (Orçamentário) a seguir apresentado responde às necessidades referentes a entrada de recursos no Fundo e as despesas por ele realizadas.

<sup>139</sup> As fontes de receita podem possuir códigos (números) diferentes aos do exemplo acima, que é extraído do Plano de Contas utilizado pelo Estado de Santa Catarina.

A partir das informações contidas na Portaria SOF/SEPLAN nº 472, de 21 de julho de 1993, atualizada pela Portaria nº 03, de 05 de agosto de 1994, e pela Portaria nº 100, de 24 de novembro de 1995, sugere-se a seguinte especificação de Receitas e Despesas para o **PLANO ORÇAMENTÁRIO** do Fundo Municipal.

<b>CÓDIGO</b>	<b>ESPECIFICAÇÃO</b>
<b>1000.00.00</b>	<b>RECEITAS CORRENTES</b>
1300.00.00	RECEITA PATRIMONIAL
1310.00.00	Receitas Imobiliárias
1311.00.00	Aluguéis
1319.00.00	Outras receitas imobiliárias
1320.00.00	Receitas de valores mobiliários
1390.00.00	Outras receitas patrimoniais
1700.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
1710.00.00	Transferências intragovernamentais
1711.00.00	Transferências da União
1711.01.00	Trans. Recursos do Tesouro Nacional
1711.01.01	Transf. Rec. Ord. Nac.
1711.01.99	Transf. Outros rec. Tes. Nac.
1711.02.00	Transf. Rec. Seguridade Social
1711.09.00	Outras transferências da União
1712.00.00	Transferências dos Estados
1713.00.00	Transferências dos Municípios (orçamento municipal para fundo)
1730.00.00	Transferências de Inst. Privadas
1740.00.00	Transferência do Exterior
1750.00.00	Transferência de pessoas
1760.00.00	Transferência de Convênios
1900.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES
1910.00.00	Multas e Juros de Mora
1911.00.00	Multas/Juros Mora tributos
1911.99.00	Multas/Juros Mora Outros Trib.
1920.00.00	Indenizações e Restituições
1921.00.00	Indenizações
1922.00.00	Restituições
1990.00.00	Receitas Diversas
<b>2000.00.00</b>	<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>
2400.00.00	TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL
2410.00.00	Transfer. Intragovernamentais (feitas no âmbito de cada governo)
2411.00.00	Transf. União
2411.01.00	Transf. Rec. Tesouro Nacional
2412.00.00	Transf. Estado
2413.00.00	Transf. Município
2430.00.00	Transf. Instituições Privadas
2450.00.00	Transf. Pessoas
2460.00.00	Transf. Convênios

2500.00.00	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL
2580.00.00	Saldos Exercícios Anteriores
2580.01.00	Saldos Exerc. Ant. Convênios
2580.02.00	Saldos Exerc. Ant. Oper. Crédito
2580.03.00	Saldos Exerc. Ant. Rec. Tes. Nac.
2580.04.00	Saldos Exerc. Ant. Rec. Dic. Arrec.
2580.99.00	Saldos Exerc. Ant. Rec. Diversos
2590.00.00	Outras Receitas
<b>3000.00.00</b>	<b>DESPESAS CORRENTES</b>
3100.00.00	DESPESAS DE CUSTEIO
3120.00.00	Material de Consumo (despesas com lubrificantes e combustíveis, acessórios para instalações elétricas, material para fotografia, artigos cirúrgicos, sementes e mudas de plantas, vestuário, calçados, roupas de cama e mesa)
3130.00.00	Serv. Terceiros e Encargos
3131.00.00	Remuneração Serviços Pessoais (Remuneração de serviços de natureza eventual prestados por pessoa física sem vínculo empregatício. Inclui estagiários.)
3132.00.00	Outros Serviços e Encargos (Despesas com assinaturas de jornais e periódicos; locação de imóveis; passagens, conservação e adaptação de bens móveis; serviços de comunicação; serviços de divulgação; convênios realizados entre entidades públicas visando prestação de serviços; serviços funerários; despesas com eventos/pronto pagamento; aquisição de materiais para distribuição gratuita,...)
3192.00.00	Despesas Exercícios Anteriores (ver art 37 da L.F. 4.320/64)
3200.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
3210.00.00	Transferências Intragovernamentais (feitas no âmbito do município)
3214.00.00	Contribuições a fundos (transf. Feitas a fundos, nos termos da legislação vigente)
3220.00.00	Transferências Intergovernamentais (feitas de um nível de Governo a outro, ou, entre Estados ou entre Municípios)
3223.00.00	Transferências a Municípios (transf. Feitas ao Municípios pela União ou pelo Estado)
3224.00.00	Transferências Inst. Multigovernamentais (transf. Feitas a entidades criadas entre Municípios – por dois ou mais)
3230.00.00	Transferências Instituições Privadas
3231.00.00	Subvenções fiscais (ver arts. 16 e 17 da LF 4320/64) Visa a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica, educacional destinada a instituições cujas condições de funcionamento forem satisfatórias)
3250.00.00	Transferências a Pessoas
3254.00.00	Apoio Financeiro Estudantes (ajuda a estudantes carentes)
3259.00.00	Outras transferências a Pessoas (despesas com abandono familiar, auxílio funeral)
3290.00.00	Diversas transferências correntes
3292.00.00	Despesas exercícios anteriores (Art. 37 da LF 4.320/64)

<b>4000.00.00</b>	<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>
4100.00.00	INVESTIMENTOS
4190.00.00	Diversos Investimentos
4192.00.00	Despesas Exercícios Anteriores
4300.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
4320.00.00	Transferências Intragovernamentais
4324.00.00	Transferências Instituições Multigovernamentais
4330.00.00	Transferências Instituições Privadas
4331.00.00	Auxílios Despesas Capital (Transferências decorrentes Lei do Orçamento)

(OBS.: Ver também Decretos estaduais)

#### 4. CONFERÊNCIA: Subsídios que a história disponibiliza para elaboração dos Regimentos Internos das Conferências

Edi Mota Oliveira<sup>140</sup>

Helio Abreu Filho<sup>141</sup>

As Conferências Municipais, Estaduais e Nacional na área da Saúde vêm acontecendo desde a década de 80, representando um agregado de informações, procedimentos e metodologia, para melhor qualificação destes espaços públicos.

A definição de Regimento Interno se apresenta como “um conjunto de regras estabelecidas por um grupo para regulamentar o seu funcionamento.” (pt.wikipedia.org/wiki/Regimento\_interno), ou que “disciplina e regulamenta o funcionamento” (www.camara.rj.gov.br/acamara/legislativo/rs.html), ou ainda, “que define a estrutura e o funcionamento (...) e o seu modo de agir” (portal.mec.gov.br/seb/index2.php).

Neste sentido, o Regimento Interno das Conferências é concebido pelo grupo dos interessados (componentes), como uma lei interna desta instância deliberativa para detalhar o seu funcionamento concreto.

Na confecção desta ‘lei interna’ é importante considerar os indicativos constitucionais (federal, estadual e a lei orgânica do município), a Lei Orgânica da Assistência Social (ou Estatuto da Criança ou do Idoso), a lei de criação dos conselhos e as resoluções existentes que regulam a matéria.

Em termos de obrigações gerais, o Regimento Interno deve criar reais condições para ampla participação popular (com qualidade e representatividade), permitindo o amplo debate e encaminhamento de propostas concretas para apreciação plenária.

E não se deve esquecer que, para legitimidade dos indicativos das políticas públicas produzidos nas conferências, os quais serão posteriormente debatidos e dialogados nos conselhos, é fundamental um bom Regimento Interno, sugerido à deliberação da plenária por uma comissão paritária ou com integrantes que representam os vários segmentos. Este debate implica também na adaptação dos indicativos, pelos conselhos, às realidades específicas (conjuntura socioeconômica e correlação de forças) de cada distrito, município e/ou estado.

Quando da apresentação do texto do Regimento Interno para apreciação no início da conferência, importante afirmar não ser oportuno que a cada evento se reprise os mesmos temas introdutórios, com perda excessiva de tempo, mediante controvérsias já superadas ou que tiveram decisões já estabelecidas, sem as quais a própria realização dela estaria comprometida.

Em suas anotações, CARVALHO<sup>142</sup> (2007) informa que, ainda hoje, se assiste a decisões do plenário das Conferências ferindo direitos adquiridos de conselheiros e

---

<sup>140</sup> Assistente Social. Foi presidente do CONSELHO REGIONAL DO SERVIÇO SOCIAL (CRESS/12ª Região), presidente do Conselho Estadual do Idoso em duas oportunidades. É membro da Associação Nacional de Gerontologia (ANG/SC e ANG/Brasil).

<sup>141</sup> Advogado, Administrador e Sanitarista. Servidor Público Estadual. Presidiu os Conselhos Estaduais da Criança, da Assistência e do Idoso de Santa Catarina. Foi Secretário Municipal de Assistência Social de Florianópolis em 2008.

delegações que se deslocaram baseados no regimento definido e legalmente aprovado no conselho. A esta crítica também se pode adicionar o vilipêndio às orientações emanadas do conselho estadual para a realização das conferências municipais e regionais.

Há, em alguns momentos, segundo o articulista, uma teima da plenária em ter poderes para mudar aquele evento que já está ocorrendo. Isto é uma ilegalidade de consequências extremamente danosas. Argumenta, ao final, que “Não se pode montar uma conferência com um regimento e a assembléia ter o poder de mudar as regras durante o decorrer do ‘jogo’ ”.

Para CARVALHO, “não é verdade que toda assembléia é soberana. Têm-se regras maiores que ela e que mandatoriamente devem ser cumpridas”. Para o autor, há que se considerar que, para a realização da Conferência, muitas decisões sobre seu funcionamento foram tomadas meses antes, e estas regras não se tem que aprovar na Conferência.

Nesse sentido, é nosso entendimento que, uma vez que há um conjunto de definições que precedem à realização da conferência estadual, será improdutivo e não é recomendável apreciá-las no Regimento Interno no início da mesma. Estes conteúdos, aconselha-se, devem vir em anexo ao Regimento Interno, como elementos esclarecedores, dos quais, destacam-se:

- definição do objetivo central e dos objetivos específicos da Conferência;
- definição do período e das etapas de realização da conferência estadual, que pode envolver conferências municipais e/ou regionais (divisão geopolítica);
- escolha do tema central e dos eixos temáticos;
- forma de apresentação dos relatórios municipais e/ou regionais;
- normas de organização da conferência (composição e atribuições da comissão organizadora e suas subcomissões (quando houver), e a forma de desenvolvimento (palestras, mesas redondas, painéis, trabalhos de grupo);
- infraestrutura para realização da conferência estadual, compreendendo: transporte, estadia e refeições dos conferencistas;
- metodologia para realização do Relatório Final da Conferência Estadual, que já está comprometida com a da apresentação dos relatórios municipais e/ou regionais (decisão precedente à realização da conferência estadual);
- forma de escolha e número de integrantes para as conferências regionais (quando houver) e para a conferência estadual e o momento do seu credenciamento (identificação do documento que o habilita).

Contudo, há um conjunto de decisões que devem ser tomadas pelos conferencistas no início dos trabalhos da Conferência Estadual, para que suas deliberações sobre os eixos

---

<sup>142</sup> CARVALHO, Gilson. **APONTAMENTOS SOBRE CONFERÊNCIAS DE SAÚDE: CONTEÚDO, TEMPOS, PARTICIPANTES E O DEPOIS.** Este foi distribuído em 2007, sob pretexto da XIII Conferência Nacional de Saúde. O autor adota a política do *copyleft* podendo este texto ser copiado e divulgado, independente de autorização e desde que sem fins comerciais.



temáticos alcancem legitimidade jurídica. Dentre os conteúdos a serem oferecidos pela comissão organizadora no Regimento Interno para apreciação dos conferencistas, destacam-se:

- metodologia sobre o trabalho em grupo;
- metodologia para participação em plenário;
- escolha dos delegados titulares e suplentes para a conferência nacional;
- disposições gerais.

Estas são as contribuições que nos permitimos levar à reflexão dos conselhos municipais e estaduais de assistência social e congêneres.