



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**NATHALIA ELIZA DE FREITAS**

**A MATERIALIZAÇÃO DO SUAS NO DF: O ESTADO  
GARANTINDO A PRIMAZIA DO SETOR PRIVADO**

Brasília  
2011

**NATHALIA ELIZA DE FREITAS**

**A MATERIALIZAÇÃO DO SUAS NO DF: O ESTADO  
GARANTINDO A PRIMAZIA DO SETOR PRIVADO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de mestre em Política Social.

**Orientação:** Prof. Dr. Evilasio da Silva  
Salvador

Brasília  
2011

*A minha sobrinha, Luana, por ser a alegria verdadeira.*

## **Agradecimentos**

Durante o mestrado em política social e no momento de elaboração desta dissertação contei com a participação de pessoas queridas que muito contribuíram para a conclusão desse projeto pessoal. São pessoas que me trouxeram alegria e fizeram com que eu tivesse muito mais satisfação na produção desse trabalho. Em especial e com muito carinho agradeço:

Ao meu orientador, professor doutor Evilásio Salvador por toda a paciência e confiança durante o curso, por estar sempre disponível e principalmente pela amizade.

À professora doutora Ivanete Boschetti pela intensa contribuição na minha vida acadêmica desde a graduação com o GESST às aulas do mestrado. Agradeço também por ter participado banca de qualificação do projeto desta dissertação que trouxe valiosas contribuições que certamente foram indispensáveis na finalização deste trabalho.

À professora doutora Rosa Helena Stein pela contribuição no processo de elaboração e avaliação do projeto de dissertação que resultou nesta pesquisa.

À doutora Luciana Jaccoud pela disponibilidade em participar da banca examinadora deste trabalho.

À minha mãe Nina, que com muita coragem deixou sua casa e sua rotina por uma boa esperança e foi minha companhia “indesejada” no último semestre do mestrado. Agradeço principalmente pela compreensão nos momentos que, para estudar, a deixei sozinha ainda que precisasse tanto da minha presença.

Aos meus queridos irmãos Alfredo Américo e Ocirema Eliza, pela torcida e por toda a parceria que nos faz uma família mais que completa.

À tia Nu e a tia Dedé pelo exemplo e incentivo.

Às minhas amigas do curso de serviço social Pollyana Moreira, Natália Pereira, Samara Nogueira, Vivian Lopes, Angélica Mariz, Ivy Dantas e Juliana Lima pelos melhores debates, análise de conjunturas e terapias em grupo. Agradeço em especial às colegas de mestrado, Pollyana Moreira, irmã siamesa na UnB, por simplesmente ser minha siamesa, e Natalia Pereira por todas as vezes em que “eu morri de ri” nas aulas mais tensas.

Aos colegas do CRAS Ceilândia Sul pela compreensão nos atrasos, no estresse na fase final do mestrado.

Às pessoas que me ajudaram diretamente na elaboração deste trabalho com contribuições, correções, sugestões, críticas e debates acirrados. Agradeço em especial,

à minha cunhada preferida, Camila Jacobs, pelas observações e dicas na minha difícil procura por objetividade e clareza; ao meu cunhado preferido, Vinícius Antunes, pelas valiosas contribuições de um grande defensor dos direitos dos usuários da assistência social e da previdência pública.

Ao meu amorzinho Victor Tadeu pela carinhosa presença nas madrugadas de estudo e no domingo na biblioteca, por me deixar irritada quando discutimos o objeto da assistência social, e pela delícia de poder compartilhar as experiências de trabalhar no SUAS com um psicólogo tão inteligente, crítico, teimoso e lindo.

## **Lista de tabelas**

Tabela 1 - Evolução da participação da assistência social no OSS e no PIB em % - 2000 a 2007.....	99
Tabela 2 - Renúncia tributária das funções orçamentárias assistência social, saúde e educação por ano.....	111
Tabela 3 - Percentual das renúncias tributárias sobre o valor do recurso do OSS para a assistência social de 2004 a 2007, em reais.....	111
Tabela 4 - Percentual de ocorrência de motivo de solicitação de benefício eventual a situações de vulnerabilidades temporárias, nos municípios pesquisados, por item.....	116
Tabela 5- Evolução do Índice de GINI no Distrito Federal.....	121
Tabela 6– Número total de famílias inscritas no Cadastro Único, segundo a renda e beneficiárias do PBF.....	127
Tabela 7 – Número de benefícios concedidos pelos programas de transferência direta e indireta de renda existentes no DF, de janeiro a novembro de 2010.....	129
Tabela 8 - Recursos previstos para assistência Social, pelo PPA 2008 - 2011 por unidade orçamentária (UO).....	140
Tabela 9 - Orçamento da assistência social previsto na LOA e liquidados por UO de 2007 a 2010.....	141
Tabela 10 – Evolução do FAS/DF, por programa executado, de 2007 a 2010.....	143
Tabela 11 - Atendimentos e valores dos contratos das entidades conveniadas por tipo de proteção social, no ano de 2010.....	154
Tabela 12 - Pessoas atendidas e valores dos contratos das entidades conveniadas por tipo de serviço.....	155
Tabela 13 - Pessoas atendidas e valores dos contratos em R\$ das entidades conveniadas por tipo de serviço.....	155
Tabela 14 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2007.....	157
Tabela 15- Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2007.....	159
Tabela 16 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2008.....	163

Tabela 17 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2008.....	165
Tabela 18 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2009.....	167
Tabela 19 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2009.....	169
Tabela 20 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2010.....	171
Tabela 21 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2010.....	173
Tabela 22 -Valor repassado às entidades privadas e percentual do total na PSB por ano.....	174
Tabela 23- Valor repassado às entidades privadas e percentual do total da PSE por ano.....	175

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 - Descrição e fórmula dos pisos para transferência de recursos.....	96
Quadro 2 - Programas classificados no Cadastro Único do DF como de transferência de renda.....	124
Quadro 3 - CRAS no DF por capacidade de atendimento e vulnerabilidade de cada região.....	133
Quadro 4 - Programas e objetivos relacionados à assistência social do PPA 2008-2011.....	138
Quadro 5 - Entidades conveniadas com a SEDEST, tipo de serviço, meta de atendimento, valor do contrato e número do convênio por tipo de proteção social.....	147
Quadro 6 - Serviços socioassistenciais executados por meio de convênio.....	152



## Lista de Siglas

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais  
 BPC - Benefício de Prestação Continuada  
 CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado  
 CESAMI – Centro Socioeducativo Amigoniano  
 CF – Constituição Federal  
 CIAGO - Centro de Internação de Adolescentes Granja das Oliveiras  
 CIB – Comissão Intergestora Bipartite  
 CIT - Comissão Intergestora Tripartite  
 CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
 CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
 CNSS- Conselho Nacional de Seguridade Social  
 CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal  
 COSE – Centro de Orientação Socioeducativa  
 CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
 CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social  
 DCO – Detalhamento dos créditos orçamentários  
 DF - Distrito Federal  
 DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos  
 DODF – Diário Oficial do Distrito Federal  
 DRU - Desvinculação de Recursos da União  
 ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
 FAS/DF – Fundo de Assistência Social do Distrito Federal  
 FDCA- Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente  
 FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor  
 FEF- Fundo de Estabilização Fiscal  
 FSE - Fundo Social de Emergência  
 FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
 GIFE –Grupo de Institutos, Fundações e Empresas  
 IAPAS - Instituto Nacional de Administração da Previdência Social  
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
 IGP-DI- Índice Geral de Preços – Desenvolvimento Interno  
 INPS- Instituto Nacional de Previdência Social  
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
 LA- Liberdade Assistida  
 LBA- Lei Brasileira de Assistência Social  
 LCD – Lares de Cuidados Diurnos  
 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
 LOA – Lei Orçamentária Anual  
 LOPS – Lei orgânica da previdência social  
 MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado  
 MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
 MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
 MST – Movimento dos trabalhadores rurais sem terra.  
 NOB – Norma Operacional Básica  
 NOB/RH – Normas Operacionais Básicas/ Recursos Humanos

NUAPS - Núcleo de atendimento às pessoas em plantão social  
NUAPT - Núcleo de Atendimento às Pessoas em Trânsito  
NUASO - Núcleo Especializado de Abordagem Social em espaços públicos  
NUDIN - Núcleo de Atendimento a pessoas em situação de Discriminação Sexual, Religiosa e Racial  
NUPCE - Núcleo de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergências sociais  
OSS – Orçamento da Seguridade Social  
PAIF – Programa de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PDRAE- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PED – Pesquisa Emprego e Desemprego  
PNAD - Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PND/NR - Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
PSB – Proteção Social Básica  
PSC – Prestação de Serviço à Comunidade  
PSE – Proteção Social Especial  
QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa  
RMV- Renda Mensal Vitalícia  
SCFV- Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos  
SEDEST- Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda  
SEJUS – Secretaria de Justiça Direitos Humanos e Cidadania  
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão  
SEPLAN - Secretaria de Planejamento  
SESI – Serviço social da indústria  
SIGGO – Sistema de Gestão Governamental  
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
SRF – Secretaria da Receita Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUBPLAGI – Subsecretaria de Planejamento e Gestão da Informação  
SUBSAS – Subsecretaria de Assistência Social  
SUTRAR – Subsecretaria de Transferência de Renda

## Resumo

O objetivo desta dissertação é identificar as relações público-privadas na assistência social do DF por meio do orçamento público, problematizando o papel do Sistema Único de Assistência Social na efetivação desta política sob a responsabilidade do Estado. Para isso, foi realizada uma pesquisa qualitativa que teve como principais etapas metodológicas: revisão de literatura, levantamento de dados, sistematização e análise de documentos governamentais. O levantamento dos dados foi feito com a busca por documentos que detalhasse as execuções físico-financeiras dos serviços socioassistenciais no Distrito Federal (DF), as legislações pertinentes a estes serviços, os extratos de convênios feitos com entidades privadas. A sistematização de dados foi realizada de forma a agrupar os serviços conforme as classificações propostas pelo SUAS e a análise dos documentos governamentais foi elaborada por meio de comparação entre a prestação e serviço via estado e via entidade privadas. Situada entre a ofensiva neoliberal e as teorias do pluralismo de bem-estar, a assistência social tem tido as suas ações centradas na família e no setor privado. O contexto de mudança na gestão da assistência social no SUAS altera a participação do Estado na assistência social mas não limita o avanço da participação privada. A formatação dada pelo SUAS centraliza os principais serviços socioassistenciais na família e na ampliação da rede de proteção social. Dessa forma o SUAS permite a expansão do setor privado na assistência social, ainda que preveja a primazia do Estado. No DF a assistência social é composta por uma ampla rede privada, que recebe recursos vultosos do Estado para ofertarem estes serviços no período de 2007 a 2010. As unidades estatais atendem a uma maior demanda com menos recursos. Esta dissertação mostra os dados orçamentários que representam transferência de recursos do fundo público para o setor privado. Este trabalho também discute o financiamento indireto do Estado a entidades privadas por meio de isenções tributárias, imunidades e incentivos, ainda que não tenham sido obtidos esses dados no DF. Como resultado foi identificado que o SUAS vai ao encontro das contrarreformas neoliberais ao ampliar as formas de relações entre Estado e sociedade civil na transferência da execução da assistência social já que no DF, no período analisado, há um expressivo volume de recursos repassados para entidades conveniadas em contraponto ao baixo investimento nas ações de execução direta pelo Estado, o que precariza os serviços das unidades estatais de assistência social tornando-os focalizados na extrema pobreza e altamente seletivos.

**Palavras-chave:** Assistência social, fundo público, pluralismo de bem-estar, entidades privadas de assistência social.

### Abstract

The objective of this dissertation is to identify public-private relations in social assistance of the Distrito Federal - DF, through the public budget, questioning the role of the Sistema Único de Assistência Social - SUAS in the effectiveness of this policy under the responsibility of the State. For this, it was conducted a qualitative research that had as its main methodological steps: literature review, data collection, systematization and analysis of government documents. The survey was done with the search for documents that detailed the physical and financial plays of the socioassistencial services in the DF, the laws related to these services, the extracts of convenants with private entities. The systematization of data was conducted in a way to group the services according to the classifications proposed by the SUAS, and the analysis of the government documents was conducted through the comparison between the service's providing via state and via private entities. Located between the neoliberal offensive and welfare mix theories, social assistance has had its actions focused on the family and on the private sector. The context of change in the management of the social assistance in the SUAS alters the State's participation in the social assistance, but doesn't limit the advancement of private participation. The format given by SUAS centers the main socioassistencial services in the family and in the expanding of the social safety net. Thus, SUAS allows the expansion of the private sector in the social assistance, although predicting the State's primacy. In the DF, social assistance consists of a large private network, which received bulky resources from the State to offer socioassistencial services in the period of 2007 to 2010. The state's units cover a greater demand with fewer resources. This dissertation shows the budget data that represent resource transference of the public fund to the private sector. This paper also discuss the indirect financing of the State to private entities, by the means of tax exemption, immunities and incentives, although this data have not yet been obtained for the DF. As a result, it was identified that SUAS converges to the neo-liberal counter reforms by expanding the forms of relations between State and civil society in the transference of execution of the social assistance. In the DF, there is an expressive volume of resources that is transfered to private entities in opposition to the low investment in actions of direct execution by the State, which undermines the services of the state's units of social assistance, making them focused in the extreme poverty and highly selective.

**Keywords:** Social assistance, public fund, welfare mix, private entities of social assistance

### Sumário

<u>SUMÁRIO.....</u>	<u>12</u>
<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>14</u>
<u>CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....</u>	<u>18</u>
<u>CAPÍTULO 1.....</u>	<u>26</u>
<u>ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL.....</u>	<u>26</u>
<u>SOB A ÉGIDE DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR.....</u>	<u>26</u>
<u>1.1 – O CARÁTER CONTRADITÓRIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....</u>	<u>26</u>
<u>1.2 - O CAPITAL NA CONTRAMÃO DAS CONQUISTAS SOCIAIS.....</u>	<u>29</u>
<u>1.3 - ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA NA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS.....</u>	<u>36</u>
<u>1.4 - O ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR E A ECLOSÃO DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR.....</u>	<u>45</u>
<u>1.5 - O “SETORES” EM ABRAHAMSON E O FAMILISMO NA MATRICIALIDADE DO SUAS.....</u>	<u>51</u>
<u>1.6 – O PROCESSO DE CONTRARREFORMA NO BRASIL: A EFETIVAÇÃO DO PLURALISMO DE BEM-ESTAR E DA PRIVATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS .....</u>	<u>61</u>
<u>1.7 - FUNDO PÚBLICO E GASTO SOCIAL.....</u>	<u>69</u>
<u>CAPÍTULO 2.....</u>	<u>76</u>
<u>A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SAINDO DO VOLUNTARIADO PARA O SETOR VOLUNTÁRIO .....</u>	<u>76</u>
<u>2.1 – A HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA FILANTROPIA AO DIREITO.....</u>	<u>76</u>
<u>2.2 – A NOVA FORMATAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SUAS.....</u>	<u>81</u>
<u>2.3 - O ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, ASPECTOS HISTÓRICOS E O NOVO SISTEMA DE PISOS: EXPANSÃO QUANTITATIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</u>	<u>91</u>
<u>2.4 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO .....</u>	<u>101</u>
<u>2.5 - IMUNIDADES E ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS COMO FORMA DE FINANCIAMENTO INDIRETO DE ENTIDADES PRIVADAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</u>	<u>108</u>
<u>CAPÍTULO 3.....</u>	<u>119</u>
<u>A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DF: O ESTADO COMO FINANCIADOR DE UMA POLÍTICA REALIZADA PELO SETOR PRIVADO.....</u>	<u>119</u>
<u>3.1 – VULNERABILIDADE SOCIAL E CONCENTRAÇÃO DE RENDA NO DF.....</u>	<u>119</u>
<u>3.2 - OS SERVIÇOS E AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS NO DF .....</u>	<u>131</u>
<u>3.3 - A PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS NO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO DF.....</u>	<u>135</u>

<b><u>3.3.1 - AS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS NO DF: O DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL GARANTIDO PELO SETOR VOLUNTÁRIO.....</u></b>	<b><u>144</u></b>
<b><u>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u></b>	<b><u>176</u></b>
<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u></b>	<b><u>182</u></b>
<b><u>APÊNDICES.....</u></b>	<b><u>189</u></b>
<b><u>ANEXO.....</u></b>	<b><u>196</u></b>

## Introdução

Esta dissertação de mestrado analisa a prestação de serviços socioassistenciais realizados por meio de parcerias entre o Estado e entidades da sociedade civil no momento da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Distrito Federal. Esta análise leva em consideração o contexto das políticas sociais sob a égide do neoliberalismo, bem como o ambiente socioeconômico de privatização dos direitos sociais e os processos atuais de garantia dos direitos socioassistenciais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) teve como resultado a construção e a normatização nacional do SUAS. O SUAS foi aprovado pelo CNAS, por meio da Norma Operacional Básica (NOB) nº 130, de 15 de julho de 2005. Este sistema prevê a unificação da forma de prestação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional.

A NOB/SUAS define e classifica os serviços sociassistenciais, determina os princípios; as funções da política de assistência social; os tipos e níveis de gestão; os instrumentos de gestão; as instâncias de pactuação, deliberação e articulação e as formas de financiamento da assistência social.

Das orientações técnicas<sup>1</sup> que o SUAS repassa para a gestão da assistência social no Brasil, cabe ressaltar as formas de parcerias que este sistema único prevê para a execução dos serviços socioassistenciais. O SUAS não descarta, e até mesmo reforça a participação da sociedade civil na garantia dos direitos socioassistenciais. Na NOB/SUAS foi frisada a participação da sociedade civil por meio de suas formas de organizações institucionais, como co-responsável pela execução da assistência social. Coube a esta pesquisa analisar qual o teor dessa participação social, visto não se caracterizar pela ampliação dos espaços de controle democrático<sup>2</sup>, não passando de uma

---

<sup>1</sup> De acordo com MDS (BRASIL, 2005) a NOB / SUAS atua no sentido de orientar as ações da política de assistência social na direção da universalidade, da descentralização política-administrativa, da integração hierarquizada e integralizada das ações de assistência social, do estabelecimento de um comando único nas esferas de gestão, de articulação e intersetorialização das ações socioassistenciais, da efetivação de sistemas de planejamento estratégico que permitam a efetividade das ações da assistência social, da presença de controle democrática em todas as esferas federativas, da gestão orçamentária com sustentabilidade e previsibilidade.

<sup>2</sup> O conceito de controle democrático se difere do conceito de controle social, pois está relacionado à soberania popular, ou seja, considera que em uma sociedade capitalista apesar da hegemonia da classe exploradora existem espaços conquistados por movimentos sociais organizados que podem de certa forma, expressar seus interesses. Por outro lado, “controle social” é compreendido como o controle do Estado sobre a sociedade. Tem esse último conceito uma idéia de coerção que não cabe ao designar a participação social na luta pela efetivação dos direitos sociais (BRAVO, 2008). Nesse sentido, neste projeto de dissertação de mestrado optamos pela adoção da categoria controle democrático.

estratégia neoliberal de privatização das políticas sociais. Em outras palavras, a estratégia da implantação do SUAS estimulando a sinergia e a colaboração, por meio da formação de redes que fortalecem as entidades da sociedade civil (Organizações não governamentais, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público) seria expressão do “estado gerencial” Bresseriano<sup>3</sup>.

A prestação de serviços da assistência social entre a esfera pública e a esfera privada é traçada no SUAS por meio do debate acerca da formação de redes. No documento NOB/SUAS a formação de redes é uma medida indispensável para a maior eficiência na prestação dos serviços. O Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) é a unidade pública estatal responsável pela articulação com a rede socioassistencial.

A garantia de proteção social por meio de articulação em rede faz parte da concepção de bem-estar que surgiu no período pós década de 1970, e ganhou destaque na década de 1990, tempos de égide do neoliberalismo, difundindo a noção de que a responsabilidade na garantia de direitos deve ser tanto do Estado, como do mercado e da sociedade civil.

Esta concepção estabelece um modelo de proteção social conhecido como *welfare mix* ou pluralismo de bem-estar<sup>4</sup>. Nessa perspectiva, a responsabilidade de garantir e executar direitos é pactuada entre as esferas pública e privada, o que envolveria o Estado, o mercado, os indivíduos, as famílias, a sociedade civil nas suas variadas formas de organização. A questão primordial acerca desse debate é o papel do Estado na prestação de serviços sociais. Pela perspectiva do pluralismo de bem-estar, a oferta de serviços sociais, ou de qualquer meio de contemplar necessidades humanas, tem de advir não somente do Estado, mas também de outras formas de organizações ou instituições societárias que atuam na vida em comunidade.

O SUAS possui eixos estruturantes que estão assentados nas premissas do pluralismo de bem-estar. Afinal, esse sistema reforça a prestação de serviços por meio de rede socioassistencial, apesar de reconhecer a primazia do Estado.

---

<sup>3</sup> Nos referimos aqui a contra-reforma do Estado (BEHRING, 2003), especialmente a “reforma” gerencial coordenada pelo ex-ministro (de FHC) Bresser Pereira que atribuiu ao chamado setor público não-estatal um papel relevante na execução das políticas sociais.

<sup>4</sup> Concepção teórica que trata da garantia de bem-estar como atribuição comum das diversas instituições sociais, como Estado, família e mercado, desenvolvida por Norman Johnson (1990) e Peter Abrahamson (1995, 2004).



Um aspecto que leva a esse entendimento é o princípio da matricialidade sociofamiliar adotado para a execução dos serviços da assistência social. A PNAS propõe a centralidade da proteção social na família devido ao seu vínculo natural e social. A PNAS entende a família como espaço mais dinâmico de mediação das relações dos sujeitos entre si e com a sua coletividade. Portanto, a família não é somente espaço de proteção aos seus membros, mas também deve ser cuidada e protegida. Essa concepção vai ao encontro das premissas do pluralismo de bem-estar ao considerar a família como instância garantidora de proteção em conjunto com o Estado, o mercado e as organizações da sociedade civil.

No entanto, é preciso ressaltar que a perspectiva de prestação de serviços socioassistenciais fortemente ancorada na família, pode individualizar as questões sociais de forma a transformá-la no maior responsável pelas vicissitudes sociais.

Para os fins deste estudo tomou-se como espaço de investigação o Distrito Federal (DF), mais especificamente, a organização do SUAS nessa unidade da Federação, tendo como foco a participação das entidades privadas na assistência social.

O DF tem apresentando um retardamento na consolidação do SUAS. Esse fato pode ser identificado, a priori, por cinco razões: a) pela tardia implantação das unidades prestadoras de serviços socioassistenciais; b) pela desarticulação das ações socioassistenciais; c) pela não efetivação do modelo de financiamento da assistência social determinado na NOB/SUAS; d) pelo desrespeito às exigências da NOB/RH; e) pela dificuldade de adotar os instrumentos de gestão obrigatórios na nova política nacional.

A presença de entidades privadas prestadoras de serviços de assistência social no DF tem muita relevância, principalmente, devido: aos vultosos investimentos estatais, às transferências de recursos orçamentários e a ausência de equipamentos públicos estatais para a garantia dos direitos socioassistenciais. Diante deste quadro, buscou-se investigar as relações público-privado na consolidação do SUAS no DF, desnudando o caráter dessas entidades e sua participação na oferta dos serviços socioassistenciais.

Este estudo também buscou averiguar a expansão da política de assistência social nos últimos anos no DF. Para tanto, partiu-se da premissa da assistência social como política pública garantidora de direito social, considerando os seus aspectos formais e legais para analisar as relações de contradição a qual está envolvida. Além disso, é preciso situá-la no contexto histórico e político que a envolve. A historicidade e

a contradição são categorias determinantes para a análise e para o entendimento enquanto política pública estatal.

Buscou-se verificar as relações público–privadas no contexto sociopolítico atual, que incidem sobre as formas de gestão pública dos direitos sociais. O intuito foi averiguar a aproximação do DF com os novos fundamentos de gestão governamental, que retiram do Estado a primazia na garantia de diversos serviços sociais deixando-os a cargo das entidades da sociedade civil.

Nesta dissertação parte-se do entendimento de que é necessário compreender a assistência social como uma política pontencializadora da condição de proteção social, se planejada e executada na esfera estatal e de forma pública. Para isso devem ser assegurados os recursos orçamentários suficientes para atender à sua demanda universalmente, com financiamento que caracterize a redistribuição de renda e riqueza de forma a alterar substancialmente o modelo de divisões de classes, proporcionando ações, programas e serviços contínuos que prezem pela autonomia e que sejam condizentes com as condições de cidadania plena.

Lacunas no conhecimento a respeito de como ocorre a execução dos serviços socioassistenciais nos espaços públicos e privados da política de assistência social do DF serviram de motivação para a realização deste estudo. Algumas questões inicialmente levantadas foram: Em que sentido o SUAS permite e limita o partilhamento das funções estatais na execução da política da assistência social? Qual o volume de recursos recebidos por entidades não-governamentais para a execução da política da assistência social no DF?

Destas questões centrais, orientadoras desta dissertação, desdobraram-se outras: Quais as diretrizes políticas que definem o tipo de gestão da política de assistência social no DF? Qual a efetividade na garantia do direito à assistência social da forma exposta? Qual o papel das entidades não-governamentais no partilhamento dessas funções com o Estado? Qual o tratamento que o GDF concede as entidades estatais e as conveniadas no tocante ao recebimento dos recursos públicos?

Esta dissertação tem por objetivo geral identificar as relações público-privadas na assistência social do DF por meio do orçamento público, problematizando o papel do SUAS na efetivação desta política sob a responsabilidade do Estado. Como objetivos específicos, podemos citar:

1. Discutir como o SUAS limita ou permite a gestão público-privada na assistência social do DF.

2. Averiguar se o processo de consolidação do SUAS no DF trouxe alguma expansão quantitativa ou qualitativa para assistência social, no que se refere à serviços prestados, população atendida e responsabilidade estatal .
3. Examinar o destino dos recursos do orçamento público do DF para a política de assistência social, no período de 2007 a 2010, identificando as formas de incentivos para a formação parceria público-privadas.
4. Investigar quais são as características do financiamento da política de assistência social, no DF, do ponto de vista da avaliação dos recursos, da magnitude dos gastos e da natureza das fontes de financiamento, problematizando com as iniciativas de enfrentamento das desigualdades sociais pelo GDF.
5. Comparar a oferta de serviços socioassistenciais realizados pelas entidades privadas da sociedade civil e as estatais, em relação ao volume recursos orçamentários recebidos no período 2007-2010.

A hipótese principal deste trabalho é de que o SUAS não favorece uma maior responsabilidade do Estado em exercer sua primazia na garantia da assistência social, apenas o localiza na posição de coordenador do processo de repasse dessas funções para a sociedade civil, em conformidade com o ciclo de contrarreformas neoliberais que o Brasil tem adotado desde o início dos anos 1990, o que caracteriza uma privatização da assistência social.

Daí subentende-se que: o SUAS vai ao encontro das contrarreformas neoliberais ao ampliar as formas de relações entre Estado e sociedade civil na transferência da execução da assistência social; há uma dificuldade em retirar a assistência social do estigma de filantropia pela pouca responsabilização do Estado por parte dessa política; no DF há um expressivo volume de recursos repassados para entidades conveniadas em contraponto ao baixo investimento nas ações de execução direta pelo Estado, o que precariza os serviços das unidades de assistência social tornado-os focalizados na extrema pobreza e altamente seletivos.

### **Considerações metodológicas**

A análise das políticas sociais deve ser realizada no sentido de compreender a sua essência. A busca da essência não se dá pela enumeração de fatos ou por fenômenos isolados. É preciso relacionar o fenômeno com a essência. Isso porque as políticas

sociais são, ao mesmo tempo, resultados e criadoras de uma realidade social. Por esse motivo, elas devem ser analisadas a partir da perspectiva da dialética.

Além de considerar o fenômeno e a essência sob o olhar da dialética, é preciso considerá-los como parte integrante de uma totalidade. Behring e Boschetti (2007) afirmaram que “as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir da sua expressão imediata como fato social isolado. Ao contrário devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 39).

Adotou-se o método histórico-dialético para investigar uma política social aliada com a historicidade e considerando os seus impactos na realidade de forma a tratar o objeto de estudo como causa e resultado da totalidade em que está inserido. Para Behring e Boschetti (2007) as análises de processos sociais são dotadas de disputas de projetos societários, e que as implicações dessas disputas de interesses devem ser consideradas.

Além das disputas de interesses e da correlação de forças, a historicidade é categoria primordial para análise de uma política social, pois de acordo com Pereira (2008a) não há como compreender uma medida que interfere diretamente na realidade social sem considerar os processos sociais, políticos, econômicos e culturais pelos quais determinado fenômeno passou, ou influenciou.

Outras categorias de análise de extrema importância para este trabalho foram: relações público-privadas, sociedade civil, democracia, contrarreforma do Estado e fundo público.

Para tanto, foi utilizado como fonte de dados, a execução orçamentária do DF. Isso porque, o orçamento é um importante instrumento de gestão, no qual não apenas é esclarecida a capacidade administrativa e financeira do Estado, como também consiste em ponto de convergência de conflitos de interesses e pretensões estatais. O orçamento público é importante para a compreensão e análise da relação entre o Estado e o setor privado, pois a ideologia neoliberal apregoa que o Estado deve limitar-se a mero gerente, repassando verbas ao mercado para a execução dos serviços.

O Distrito Federal apresenta um desafio ao estudo que esta dissertação propõe, por ter historicamente a assistência social como meio de propaganda governamental ao

invés de um direito social, principalmente nas inconstâncias de destinação de recursos para a execução da política, que vai de encontro à proposta de piso de proteção social e dos requisitos para repasse de recurso federal.

A técnica de análise adotada foi a análise documental, pois a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa (CRESWELL, 2007). Por tratar-se de uma pesquisa qualitativa inserida no campo das Ciências Sociais, os dados foram trabalhados por meio de descrições, comparações e interpretações.

Quanto às fontes de pesquisa, utilizou-se tanto secundárias como primárias. As fontes primárias consistem em documentos governamentais referentes ao orçamento da assistência social, extratos de convênios com entidades privadas, dados estatísticos dos serviços socioassistenciais. As fontes secundárias foram constituídas da literatura acadêmica referente ao tema, que asseguraram embasamento teórico ao estudo e subsidiaram a análise crítica da política social estudada.

Ao longo da realização desta pesquisa inúmeras dificuldades para acesso às informações foram encontradas. A falta de transparência nas informações que deveriam ser públicas revela a situação da precariedade e da má gestão da assistência social no DF<sup>5</sup>. Não se trata somente de um equívoco de concepção da assistência social, mas de um descaso que percorre o sistema de gestão da informação sobre os dados desta política social.

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), órgão gestor da política de assistência social no DF, tem em sua composição a Subsecretaria de Planejamento e Gestão da Informação (SUBPLAGI). A SUBPLAGI tem como atribuição criar, agrupar e disponibilizar dados estatísticos e informações qualitativas acerca das ações da SEDEST. Todos os meses, todas as unidades das SEDEST enviam a esta subsecretaria um documento chamado de “sinopse estatística mensal”. Esses dados deveriam ser tabulados, catalogados, analisados e divulgados pela SUBPLAGI. No entanto, não foi possível acessar o resultado desse trabalho nem descobrir se, de fato, esse trabalho é realizado.

Também não há dados analisados disponibilizados em meios públicos. Nem mesmo os dados brutos, sem qualquer estudo ou agrupamento, são acessíveis publicamente, o que revela absoluto descaso com a transparência, um dos princípios da

---

<sup>5</sup> As observações aqui colocadas partem da minha observação enquanto assistente social, coordenadora de CRAS, servidora do cargo público “Especialista em Assistência Social” que compõe a estrutura de trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), órgão gestor da política de assistência social no DF.

administração pública. A SUBPLAGI desde a sua criação em 2007 publicou um documento chamado “Diagnóstico Social do DF”. Esse relatório teve muita importância na construção desta dissertação, porém ele é insuficiente para a compreensão da realidade social do DF.

Os dados estatísticos presentes no diagnóstico social são exatamente os mesmos do Cadastro Único dos benefícios de transferência de renda (elaborado pela Subsecretaria de Transferência de Renda – SUTRAR). Não há dados estatísticos referentes aos serviços, programas e projetos da SEDEST. Há apenas descrição breve a respeito da definição de cada ação.

Os dados das sinopses estatísticas nunca foram divulgados publicamente nem foram utilizados para elaborar uma análise do atendimento na assistência social no DF. O instrumental enviado pelas unidades é bem completo e contempla muitas informações sobre o andamento de todas as atividades da SEDEST no espaço de um mês. Nem mesmo com a solicitação por meio do Ofício 132 do Departamento de Serviço Social da UnB, os dados da sinopse estatística foram disponibilizados. De certa forma a SEDEST dificultou o acesso a informações públicas a respeito da implementação da assistência social no DF.

Um exemplo do prejuízo causado por esta indisponibilidade de dados é a ausência de informação a respeito da entidade que realizou o projeto *Expressão*. Esse projeto que oferecia atividades relacionadas às artes, em carretas adaptadas que percorriam o DF atendendo ao público jovem, teve maior recurso transferido a entidade privada (valor anual de aproximadamente R\$ 16 milhões). Até a data de entrega deste estudo não se sabia qual entidade havia recebido o maior volume de recursos da assistência social.

Também foram encontradas dificuldades no acesso a informações da Gerência de Contratos e Convênios. Não por indisponibilidade da Gerência, mas por falta de registro de informações de forma eficiente. Para se ter acesso aos dados referentes aos convênios, foi preciso localizar no Diário Oficial do DF os dados sobre os convênios analisados nesta dissertação. Não se trata de acessar o Diário Oficial, mas de descobrir em qual deles havia extratos de convênio. A Gerência de Contratos e Convênios não tinha os dados compilados. A busca teria de ser pelos responsáveis ou pelo Diário.

Outra crítica necessária à gestão de dados e informações do DF é a falta de dados sobre as renúncias fiscais no DF. A ausência dessas informações prejudicou a realização de um dos objetivos do estudo. Não há registro sobre as imunidades, isenções

e incentivos. A publicidade desses dados é feita com a simples publicação no Diário Oficial do DF. Isso impediu que fosse estimado o financiamento indireto a entidades privadas sem fins lucrativos do DF.

No geral a sistematização dos dados orçamentários do DF é extremamente confusa. Não há transparência nas contas públicas, e a assistência social tem os seus instrumentos de gestão disponibilizados apenas para o MDS porque para a pesquisa acadêmica, para os cidadãos, e para os trabalhadores da secretaria esses dados não existem.

Em que pese essas limitações que dificultaram o acesso a informações públicas, os dados obtidos foram: a) Quadros de Detalhamento de Despesa (QDD) bimestrais dos anos 2007 a 2010; b) extratos dos convênios firmados entre entidades privadas e a SEDEST, c) plano plurianual do DF (PPA); c) as leis orçamentárias do DF dos anos 2007 a 2010; d) detalhamento dos créditos orçamentários da SEDEST (DCO); e) relatórios gerenciais do Cadastro único.

Os dados do orçamento são provenientes do Sistema de Gestão Governamental (SIGGO). Esse sistema emite bimestralmente a execução orçamentária do governo em um documento chamado de Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD). O SIGGO é um sistema de armazenamento de receitas e despesas do governo, no qual constam todas as etapas do orçamento no DF desde os valores e metas previsto na LOA aos valores autorizados, empenhados e liquidados.

O PPA e as LOAs foram consultados pelo site da SEDEST e os DCOs foram disponibilizados pela SUBPLAGI. A Subsecretaria de Transferência de Renda da SEDEST (SUTRAR) disponibilizou os relatórios gerenciais do Cadastro único do DF do ano de 2010.

Outras fontes de dados foram utilizadas como as análises estatísticas da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), as legislações do DF a respeito da assistência social e principalmente as edições do Diário Oficial do Distrito Federal de 2010 n<sup>o</sup>s 78, 93, 97, 99, 100, 105, 107, 115, 135, 144 e 249, nos quais foram localizados os extratos de convênios realizados pela SEDEST.

Os valores extraídos do SIGGO foram agrupados por ano e apresentados conforme o tipo de proteção social (básica e especial). Os dados utilizados referem-se a alocação de recursos do fundo público nas unidades orçamentárias: fundo de assistência social do DF, SEDSET e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Convém esclarecer que até 2006 havia no DF o Fundo para os Direitos do Idoso, porém,

para os anos analisados nesta pesquisa – 2007 a 2010 – não foram discriminados no SIGGO a execução de recursos orçamentários por esse fundo.

Os dados foram agrupados por ano e são apresentados conforme o tipo de proteção social (básica e especial). Os dados utilizados referem-se à alocação de recursos do fundo público nas unidades orçamentárias FASDF, SEDSET e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Convém esclarecer que até 2006 havia no DF o Fundo para os Direitos do Idoso, porém, para os anos analisados nesta pesquisa – 2007 a 2010 – não foram discriminados no SIGGO a execução de recursos orçamentários por esse fundo.

No detalhamento orçamentário exposto no QDD são raras as vezes que tem o nome da entidade a qual se está repassando o recurso. Normalmente, seguido ao nome do programa é informado que o serviço é prestado pela rede conveniada, não informando qual a entidade responsável. Fica impossível visualizar a execução financeira de cada entidade, se ela não está detalhada no sistema governamental. Pela ausência de transparência encontradas nos QDD fica impossível encontrar o valor de cada convênio no detalhamento elaborado pelo SIGGO.

Os programas de trabalho analisados são os que possuem execução orçamentária tanto no Estado e por entidade privada. As ações que são executadas apenas pelo Estado não constam nessa análise, como por exemplo, e os valores referente ao pagamento dos benefícios de transferência de renda, e as transferências monetárias feitas por meio do pagamento de bolsas sociais para as famílias participantes dos programas da SEDEST, e benefícios eventuais.

Para o melhor entendimento dos dados apresentados é preciso considerar algumas siglas como: PSB – Proteção social básica, PSE – Proteção social especial, SCFV – Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos

A separação das ações entre proteção social básica e especial foi feita a partir dos códigos que significavam essa divisão, apesar de que somente a partir de 2009 essas ações estavam divididas corretamente entre PSB e PSE. No detalhamento orçamentário do DF foi verificada uma dificuldade em agrupar as ações em programas de trabalho específico para cada proteção social e existiam diferentes programas de trabalho que muitas vezes realizam as mesmas ações.

Os valores expostos foram deflacionados pelo Índice Geral de Preço – Disponibilidade Interna (IGP-DI), a preços de 2010. Trata-se de um índice de inflação utilizado para refletir as variações de preço por mês. O índice foi utilizado para expor os



valores reais do orçamento, ou seja, foi descontada a inflação dos valores utilizados (SANDRONI, 2002).

O pouco tempo de existência das legislações pertinentes à assistência social tornou complicada a realização de uma análise de impacto das mudanças causadas por esse novo entendimento, contudo, foram considerados os estudos e literaturas que trataram do assunto até o momento desta pesquisa, de forma a subsidiar o entendimento e possibilitar a análise crítica aos procedimentos que se iniciam nesse contexto histórico.

Este trabalho foi dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo consiste na apresentação do referencial teórico utilizado para subsidiar a análise do objeto da pesquisa. É preciso entender o contexto histórico das políticas sociais e suas características na perspectiva da dialética. A realidade social não é uma sequência avulsa de fatos. A sociedade, o mercado, o Estado e as políticas sociais são construídos historicamente a partir de diversas formatações. Para entender esse contexto em sua totalidade, compreendendo suas origens e consequências, é preciso especificar as categorias trabalhadas no capítulo 1. São elas: política social, Estado, sociedade civil, pluralismo de bem-estar e contrarreforma. Todas foram abordadas tendo como base a assistência social e as suas relações com o setor privado.

O segundo capítulo trata exclusivamente da assistência social. Por ser carregada de heranças do passado é preciso lembrar o histórico da assistência social para que se possa elencar estratégia de superação das falhas dessa política. Em seguida é feita uma análise da PNAS e uma descrição sobre a assistência social e sua nova configuração. Também é realizada uma análise do SUAS a partir das atividades da rede socioassistencial privada. A partir daí, se discorre sobre as entidades privadas de assistência social e a relação do Estado com essas entidades. Nesse sentido, foram estudados os incentivos que o Estado concede para que a sociedade civil ou mercado assumam a assistência social e os procedimentos legais para isso.

O terceiro capítulo dedica-se à análise da prestação de serviços socioassistenciais realizados por meio de parcerias entre o Estado e entidades da sociedade civil no Distrito Federal. Primeiramente foi realizado o diagnóstico social do DF, de forma a elucidar o entendimento sobre as desigualdades, fragilidades e vulnerabilidades as quais a população do DF está submetida, uma vez que essas situações geram demanda pela assistência social. Em seguida é classificada a organização da prestação de serviço

socioassistencial no DF no sentido de informar como está estruturado o SUAS no DF e qual o entendimento do governo do período estudado sobre a assistência social. Como o principal instrumento de análise utilizado foi o orçamento, nesse capítulo são feitas explanações sobre o fundo público e o histórico do orçamento da assistência social no Brasil. Também procurou-se expor as novas bases para o financiamento proposto pelo SUAS e descritas no capítulo 2. O DF tem suas particularidades e elas são expostas no orçamento, por isso dedica-se um item a análise do orçamento do DF para a assistência social, verificando desde o seu formato em unidades orçamentárias até as concepções políticas que se encontram nesse instrumento de gestão. Por último, são expostos os dados que mostram as relações públicas e privadas na assistência social no DF.

## Capítulo 1

### Estado e Sociedade Civil na configuração da política social sob a égide do pluralismo de bem-estar

#### 1.1 – O caráter contraditório das políticas sociais

A realidade contemporânea, baseada no modo de produção capitalista, tem o trabalho como esfera principal da vida humana. Nesse contexto, não se trata do trabalho como atividade humana resultante do dispêndio de energias para produção de bens ou serviços que contribuam para a reprodução da vida, mas sim de um trabalho destituído de seu caráter natural que tem como mero objetivo corresponder às relações de produção e troca na forma de mercadoria, de acordo com a teoria marxista (MARX, 1982; ANTUNES, 1995; COUTINHO, 2008).

A mercadorização do trabalho é refletida nas esferas de relações sociais, desde as condições materiais em si mesmas, até as condições mais subjetivas de justiça e igualdade. O debate acerca da vida humana de forma justa e igualitária também percorre a história incorporando diferentes percepções. A assistência social é um direito de cidadania e deve ter sua formatação como meio de garantia de justiça e de igualdade. Para tanto, se faz necessário discutir as características históricas desse direito e situá-la na ordem social atual. No capitalismo a forma de concretizar os direitos sociais, ainda que parcialmente, é por meio das políticas sociais. Cabe, portanto, analisar criticamente como se dão essas políticas no contexto atual e que tipo de direitos elas concretizam.

Por serem resultados do sistema capitalista nas relações de trabalho, os direitos de cidadania e as políticas sociais estão inseridos no processo de mercadorização, no contexto contemporâneo. Em uma análise em que o social não interage com o econômico fica impossível chegar a uma conclusão que expresse o resultado do objeto de pesquisa na totalidade que o circunda, pois a averiguação desses dados em separados sublima os impactos que o modo de produção capitalista produz na vida cotidiana dos indivíduos.

Conforme Behring (2008a) o impacto de maior visibilidade das consequências atuais das relações do trabalho é o crescimento acirrado do desemprego, das desigualdades, do pauperismo e da predominância da política de assistência social no mesmo passo de retração das demais políticas no âmbito da seguridade social brasileira.

Historicamente as políticas sociais apresentam diferentes configurações, tendo adquirido forte expressão após a chamada crise de 1929, o que mostra a estreita relação existente entre capitalismo e política social. Pereira (2008a) ressalta que a política social não é um manual de concretização de direitos e sim algo dinâmico perpassado por relações sociais de contradições e conflitos de interesses, permeado por correlações de forças entre capital e trabalho, mercado e Estado. Portanto, é preciso identificar o contexto social em que se encontra a política a ser analisada.

Behring (2002), ao analisar a teoria mandeliana<sup>6</sup> que trata do capitalismo tardio, investiga o processo histórico pelo qual tem passado as políticas sociais. Para a autora as tendências contemporâneas das políticas sociais refletem ao mesmo tempo resultados e instrumentos do modelo econômico capitalista. Assim,

o capitalismo tardio em Mandel refere-se à totalidade do mundo do capital numa época em que suas tendências de desenvolvimento alcançaram a maturidade e suas contradições estão ainda mais latentes, promovendo como nunca, efeitos regressivos (BEHRING, 2002, p. 23).

O rol de concepções no qual a assistência social está inserida é parte do caráter contraditório das políticas sociais. Primeiramente, vale ressaltar a ênfase dada por Pereira (2008b) de que a política social, ao ser analisada, deve ser vista tanto como um processo histórico, quanto como um processo contraditório. No que se refere ao sentido histórico, a autora afirma que a política social não tem uma natureza evolucionista. Ela é resultado constante de conflitos de interesses e está longe de ser algo estático atrelado a objetivos certos e imutáveis determinados por normas definitivas e incontestáveis.

É complicado datar o surgimento da política social, pois se trata de um processo gradual e específico de cada país, mas Pereira (2008b) atribui as origens da política social ao final do século XIX, pois, nesse momento: os direitos sociais e políticos foram agregados aos direitos civis; houve evolução do pensamento socialista e dos movimentos de massa; as primeiras manifestações de política social por meio das legislações fabris, e dos sistemas de seguros sociais.

A literatura supracitada toma como referência a afirmação de Pierson (1991) de que o século XIX teve sua importância na garantia dos seguros sociais, na extensão da cidadania e no aumento do gasto social.

---

<sup>6</sup> Refere-se a Ernest Ezra Mandel economista marxista e político judeu-alemão radicado na Bélgica, cuja principal obra é “o capitalismo tardio”, publicado no Brasil pela Abril Cultural, 1982. Elaine Behring faz uma importante análise das políticas sociais no Brasil, a partir da teoria de Mandel. Ver nesse sentido Behring (2002).

Por sua vez, o caráter contraditório da política social situa essas políticas em um espaço de correlação de forças, seja entre trabalho e capital, Estado e mercado, ou quaisquer outras esferas que disputem o controle das relações sociais. Exemplificando esse caráter contraditório, Pereira (2008b) afirma que as primeiras formas de proteção social por meio de seguros sociais, no século XIX, tinham forte caráter de regulação, manutenção da ordem e de reprodução e expansão do capitalismo apesar da luta dos movimentos de massa contra o pauperismo causado pelas relações industriais.

Behring e Boschetti (2007) identificam um ponto em comum nas forças sociais que disputam a essência da política social e a tornam contraditória: há *um reconhecimento dos direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo*. Diante da contradição no caráter da política social deve se reconhecer a participação e a luta dos movimentos de trabalhadores que conseguiram inserir na esfera estatal a ampliação dos direitos sociais e políticos, em um momento histórico onde o Estado garantia apenas os direitos relacionados à liberdade e à propriedade privada.

As tendências contemporâneas das políticas sociais estão, por sua vez, intimamente ligadas às crises do capitalismo tardio. Tais crises têm como foco a *busca de renda tecnológica e no diferencial produtivo do trabalho*. O que, de acordo com o discurso neoliberal, ocorreu devido às consequências do custo da estratégia keynesiana, que gerou crise fiscal e inflação, colocando também em crise, as políticas sociais (BEHRING, 2002).

O surgimento das políticas de seguridade social potencializa as políticas sociais como estratégia anticrise. A relação dessas políticas com momentos de crise do capital sugere uma função paradoxal das políticas sociais, que se configuram no embate econômico enquanto estratégia econômica e política. Por um lado exercem a função política de controle dos anseios da classe operária, por outro, *permitem que a queda no consumo não seja tão brusca* (BEHRING, 2002). Nesse sentido, a autora afirma que a estratégia keynesiana contou com a capitulação de lideranças operárias, como a social-democracia européia.

As crises do capitalismo tardio que alteram as políticas sociais contemporâneas, também acarretam: intensificação do exército industrial de reserva, desemprego estrutural, expansão do setor de serviços e diminuição do gasto social.

## 1.2 - O capital na contramão das conquistas sociais

O caráter histórico e contraditório é o que faz a política social adotar diversas faces ao ser moldada pela doutrina econômica em vigência na forma como o capitalismo já pode expressar-se, tal como no liberalismo, keynesianismo e no neoliberalismo. Sabe-se que tais doutrinas não alteram o modo de produção capitalista, sendo apenas novos reordenamentos desse sistema produtivo. Além da economia, outro fator que influencia na dinâmica das políticas sociais é a participação dos indivíduos por meio de mecanismos democráticos e o grau de responsabilização do Estado na efetivação dos direitos de cidadania.

Portanto, para uma análise sociológica da política social é necessário considerar suas correlações com outras matérias da realidade social. Nesse sentido, não é sensata a maneira de análise utilizada pelos teóricos da economia política clássica, que adotavam para seus estudos apenas a *teoria do valor*, na qual tudo que é produzido pelo trabalho humano é importante pelo seu valor. Para os liberais essa teoria têm características universais e vigência eterna, e nesse processo, não cabia mencionar suas implicações na realidade social, afastando a economia da sociologia (GOUGH, 1982).

Marx ao escrever a crítica à economia política liberal<sup>7</sup> na qual tratou de analisar o social relacionado ao econômico. Dessa crítica surge um novo método de análise social: o materialismo histórico, que é um dos diferenciais da economia política marxista. Por ser histórico, o método de Marx considera que as expressões do capitalismo ocorrem de forma desigual nos diversos países, sendo possível apenas agrupar algumas categorias predominantes desse sistema. Por ser materialista, explica como o modo de produção gera resultados sociais na vida humana, interligando de forma necessária o social ao econômico (GOUGH, 1982).

No que se refere à economia, a história mostra que a alternância dos modelos liberalismo, keynesianismo e neoliberalismo estão intimamente relacionados às crises econômicas, sendo, portanto, estratégias de recuperação capitalista. Nesse sentido, a política social toma novas formas, afinal, por ser contraditória, é também resultado da ofensiva capitalista.

Assim as políticas sociais são moldadas historicamente pelas condições capitalistas e conseqüentemente pelos momentos de crise econômica. A relação dessas políticas com momentos de crise do capital sugere uma função paradoxal das políticas

---

<sup>7</sup> Referência ao escrito de Marx *Para a Crítica da Economia Política* (1982)

sociais, que se configuram enquanto estratégia econômica e também política (BEHRING, 2002).

No primeiro momento de expressão capitalista, a doutrina liberal tomava a frente do debate socioeconômico. Com seu caráter revolucionário, como classificou Carnoy (1988) e Acanda (2006), o liberalismo defendia que o mercado agiria sozinho na regulação econômica devendo o Estado eximir-se de atuar nesse ramo. É a famosa doutrina do *laissez-faire*<sup>8</sup>. Por sua vez, os indivíduos atingiriam seu próprio bem-estar ao buscar no mercado atividades e recompensas para sanar suas necessidades e suas preferências.

Na perspectiva liberal, a satisfação das necessidades básicas e o bem-estar é um dever individual. Os meios para cumprir esse dever estão disponíveis no mercado. Além dessa premissa, a doutrina liberal clássica defendia que se cada pessoa buscasse seu bem-estar individualmente, a sociedade atingiria uma maximização do bem-estar coletivo, dispensando, assim, toda e qualquer proteção estatal. Esse processo de maximização do bem-estar coletivo aconteceria naturalmente, mesmo que os indivíduos não tivessem consciência de motivação coletiva.

Dessa forma fica nítida a despreocupação com a proteção social estatal. Consequentemente percebe-se um descaso intenso na temática das políticas sociais nesse momento histórico. Para o liberalismo, as políticas sociais “estimulam o ócio e o desperdício, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria” (BEHRING ;BOSCHETTI, 2007, p. 62).

Aos indivíduos que não estavam aptos a atuar no mundo do trabalho, cabia-lhes apenas uma assistência mínima, precarizada, com caráter de punição e estigmatizante que deveria ser gerida por atos de caridade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Mas essa estratégia não deixou de ser um passo inicial para o surgimento das políticas sociais, em especial, a assistência social.

O momento de colapso da doutrina liberal por força da crise de superprodução ocorrida em 1929, além de detectar a ineficácia do *laissez-faire*, alterou o caráter da política social. Como resposta à crise, os países capitalistas avançados, desprenderam-se da premissa máxima do liberalismo e incentivaram a intervenção do Estado na economia, como estratégia de reestruturação do capitalismo.

---

<sup>8</sup> De acordo com Sandroni (2002), *laissez-faire*, *laissez-passer* era a palavra de ordem do liberalismo que proclamava a mais absoluta liberdade de produção e comercialização de mercadorias, e condenava toda intervenção do Estado na economia.

A teoria de Keynes<sup>9</sup> deu a sustentação econômica para que o setor privado defendesse uma maior participação estatal, mas sem ferir totalmente a sua autonomia. A interferência estatal nesse contexto se propunha principalmente a solucionar o problema do desemprego, por meio da redução das taxas de juros e do aumento dos investimentos públicos em serviços sociais (SANDRONI, 2002).

O keynesianismo/fordismo nos países centrais esteve amplamente articulado com a consolidação do *Welfare State*. Inicialmente é necessário um esclarecimento acerca da imprecisão conceitual e de uma certa confusão, na literatura “especializada”, quanto à adoção dos termos *Welfare State*, Estado-Providência e Estado Social, em geral, traduzidos como sinônimos de Estado de Bem-Estar Social.

Boschetti (2002, 2003a) definiu bem esses termos, identificando com precisão as distinções entre eles e as particularidades dos países de origem com base em uma vasta revisão bibliográfica. A autora destaca que a expressão *Welfare State*, que tem origem na Inglaterra na década de 1940, designa um conjunto específico de políticas sociais, diferenciando-se do conceito de seguridade social que integra o *Welfare State*, mas não tem o mesmo significado, podendo apresentar características e abrangências diferenciadas conforme as especificidades de cada país, apresentando no mínimo três elementos: seguros, assistência médica e auxílios assistenciais. O *Welfare State* não pode ser generalizado para todos os países europeus. Na França, por exemplo, esse termo não é utilizado para designar o sistema de proteção social e se adota a expressão *Etat Providence* (Estado-Providência), expressão forjada por liberais contrários à ação estatal remetendo a “providência” para uma ação “divina”. O termo *Welfare State* é usado como “modelo” de proteção social dos países anglo-saxões. Castel (1999) utiliza o termo Estado Social para definir o modelo francês, escapando da associação entre Estado e Providência e do termo importado *Welfare State*.

Da mesma forma que a política social, o *Welfare State* ocorreu de forma diversificada em cada país, não tendo assim um percurso linear e uniforme (PEREIRA, 2008b). Nos Estados Unidos, por exemplo, o *Welfare State* foi concretizado por meio do *New Deal*, uma política que tinha seus interesses na mera reestruturação do mercado, portanto, não deixava de conter o ideário liberal, e personalizava-se em políticas seletivas e focalizadas. Na Suécia, por exemplo, o *Welfare State* tinha base na social-

---

<sup>9</sup> Refere-se ao livro do economista britânico John Maynard Keynes *General theory of employment, interest and money* (Teoria geral do emprego, do juro e da moeda).



democracia, e tratou as políticas sociais de forma universal e com caráter redistributivo, chegando a superar as políticas bismarkianas (PEREIRA, 2008b).

Gough (1982) ao estudar o Estado de bem-estar nos países capitalistas avançados concluiu que esse Estado é uma característica das sociedades capitalistas modernas. Para assegurar essa idéia, o autor utiliza a teoria da economia política marxista, pois admite ser importante uma análise que conecte a economia à sociologia.

Partindo da análise marxista, Gough defende que o Estado de Bem-estar ao ser parte integrante do capitalismo, é mais especificamente, um instrumento de recuperação econômica e não de provisão de bem-estar humano em detrimento dos valores do mercado, portanto as políticas de bem-estar social são serviços sociais prestados pelo capitalismo sem contestar tal modo de produção.

Ainda de acordo com a análise do autor, o Estado de bem-estar social reflete as contradições do sistema capitalista no que se refere às forças de produção e as relações de produção. Assim, esse Estado não pode ser caracterizado como progressivo ou regressivo, porque não avança em uma proposta de contraposição ao capital. Contudo, flexibiliza categorias importantes para a manutenção da ordem capitalista como trabalho, contribuindo para espaços de lutas e representação de direitos.

Uma das contradições do Estado de bem-estar social que Gough (1982) aponta trata do financiamento das políticas sociais. Isso porque mesmo tendo como característica a expansão das políticas sociais, esse Estado por ser capitalista considera altos os gastos com a área social, tendendo a reduzi-los no momento propício. Outra contradição está na provisão de serviços sociais que combinam elementos de regulação e controle com prestação de serviços. Conforme Gough (1982) é contraditória a regulamentação estatal das atividades privadas, pois alteram as condições de vida da população sem dar uma proteção estatal efetiva, como exemplo tem-se a política fiscal e a legislação social.

Apesar do caráter contraditório do *Welfare State*, um dos avanços conquistados pela classe trabalhadora foram as políticas de seguridade social, que significaram os primeiros passos para garantir a sobrevivência do proletariado como força de trabalho. Mesmo com o caráter de reprodução da mão de obra, a emergência da seguridade social, ainda que no formato de seguros contributivos, caracterizaram um avanço das lutas operárias por melhores condições de vida.

O Estado de bem-estar social despertou uma ênfase nos direitos de cidadania como nunca aconteceu anteriormente. Porém, cabe questionar o porquê da difusão das

políticas sociais estarem muito mais atrelada às relações de trabalho do que à garantia dos direitos de cidadania como um todo. Uma resposta a essa questão seria justamente os apontamentos de Gough (1982) anteriormente citados: o Estado de bem-estar social, por mais avanços que trouxe para os direitos de cidadania e para a política social, não foi, de forma alguma, uma proposta de expansão de direitos igualitários e muito menos de contraponto com a ideologia capitalista, muito pelo contrário, esse momento histórico serviu de fôlego para que o capital reerguesse suas forças.

O capital não aceitou a queda na taxas de lucros e a sua estratégia de ofensiva traçada ainda durante as políticas keynesianas sufocou a atenção que era dada às políticas sociais para que houvesse a retomada da expansão capitalista. Salvador (2010) afirma que:

Ainda que o Estado Social tenha assegurado avanços aos trabalhadores, com a redução do desemprego e a garantia de direitos sociais. A ofensiva do capital vai trazer sérios riscos à proteção social e às conquistas sociais do período pós-Segunda Guerra. A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a “nova” roupagem, rebatizado de neoliberalismo (SALVADOR, 2010, p. 71)

A chamada “crise fiscal” da década de 1970, eclodida em um momento de reconstrução da estabilidade política mundial, trouxe um novo reordenamento do capitalismo e conseqüentemente das políticas sociais.

Salvador (2010), afirma que essa crise teve como fator primordial a valorização de capitais em um processo que envolve manutenção da lucratividade. Com essa perspectiva, a crise é entendida pelo autor como reflexo de vários elementos, sendo equívoco reduzi-la a uma única causalidade, como a de superprodução do petróleo.

O esgotamento da política keynesiana foi dado como o grande responsável pela crise econômica dos anos 1970. Tratada como “crise fiscal” tem sua justificativa nos déficits públicos gerados pelo financiamento do *Welfare State*. É questionável o motivo dado a essa crise. Muitas vezes, ao analisá-la são esquecidas: as conseqüências da segunda grande guerra na economia e na política; o financiamento da guerra e da reconstrução dos países participantes; a disputa ideológica que “esfriou” o mundo nessa época; o intenso financiamento em governos ditatoriais para esbarrar o avanço do comunismo.

Mesmo que o real motivo do mundo não ter conseguido “segurar” o aumento do preço do barril de petróleo seja sublimado, o fato é que a economia mundial passou a basear-se em uma renovação das teses liberais, minimizando a participação do Estado

na economia e ampliando a participação do mercado nos processos estatais, deixando-o com o poder sobre o privado e sobre o público.

Existem algumas nomenclaturas dadas a esse período de predomínio neoliberal, como a denominação de *capitalismo tardio* em Mandel (1982), *mundialização do capital* em Chesnais (1996), *produção destrutiva* por Mészáros (2002), *acumulação flexível* em Harvey (1998).

Nesta dissertação utiliza-se a categoria *mundialização do capital* devido à concepção dada a essa expressão de que as implicações do capital sob o modelo neoliberal tratam de uma condição de dependência mundial, em um ciclo de financeirização das relações não somente econômicas, mas também políticas, disfarçadas no discurso da globalização.

Para Chesnais (1996) o processo de acumulação capitalista está cada vez mais mundializado principalmente em formatos macroeconômicos de solidariedade financeira por meio das instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e o Banco Mundial. Esses formatos dissimulam representar a ordem econômica mundial, mas na verdade subjugam o mundo às ordens de poucos países que detêm a riqueza da financeirização do capital.

Isso quer dizer que o capital mundializado concentra a riqueza na exploração das condições sociais de países periféricos, como por exemplo, na exploração da mão de obra barata desses países e de seu potencial de consumo proveniente da alta concentração de renda. Esse processo caracteriza um novo modelo de relações produtivas, em que as fábricas ultrapassam as fronteiras nacionais e buscam precarizar as relações de trabalhos nas partes mais pobres do mundo, com vistas a aumentar o lucro.

A mundialização do capital é também um fenômeno de natureza política. Por trás desse processo há o debate “esquecido” a respeito de soberania, da proteção social na esfera do trabalho, e dos índices de crescimento econômico que buscam uma aceitação no mercado internacional em detrimento das condições de vida no interior de uma nação. Há uma submissão por parte do Estado às condições neoliberais para concretizar o processo de financeirização mundial. Nesse ponto, as políticas sociais sofrem como consequência o dismantelamento da sua condição de garantidora de direitos, passando a instrumentos de cooptação governamental.

Os ditames econômico-financeiros internacionais determinam aos países que se eximam da responsabilidade de concretizar direitos de cidadania, difundindo a lógica de

que os serviços sociais devem ser prestados pelo mercado ou por instituições que não sejam governamentais. A privatização da saúde e da educação, por exemplo, são exigências constantes do Banco Mundial aos países periféricos que participam de seus financiamentos.

A proposta é deixar que mais serviços sejam ofertados pelo mercado para o domínio dos ricos e a exploração cada vez mais severa dos mais pobres, já que o Estado deve ser mínimo, reduzindo a sua capacidade de proteção social. O neoliberalismo desconsidera as condições sociais de pobreza, miséria e indignidade, apenas focando suas ações para os lucros das multinacionais e do capital internacionalizado.

É, portanto, nesse processo que ocorre um desmonte das políticas sociais e, conseqüentemente, da efetivação dos direitos de cidadania, que estão longe de serem pautas no debate político mundializado.

Em consequência do predomínio do ideário neoliberal na década de 1990 houve um aumento do desemprego estrutural, causado principalmente pelas privatizações e precarizações das relações trabalho que passaram a ser terceirizadas, com a predominância das subcontratações, como os contratos de trabalho de *freelancers* ou as contratações de pessoa física com título de pessoa jurídica. Essas são algumas das estratégias do grande capital para não atender aos direitos trabalhistas. Com isso, desmantelam a sociedade, aumentando o índice de pobreza, elevando a demanda por política de assistência social e gerando uma massa de desamparado, tudo isso mediante a existência de um enorme exército industrial de reserva.

O processo mais recente de crise do capital ocorre a partir de 2008 devido ao um colapso no mercado imobiliário que afetou de forma sistemática o mercado financeiro mundial. Esta última crise é o retrato atual do processo de mundialização do capital. As pressões do mercado neoliberal fizeram com que os governos cuidassem da crise passando a ideia de esta ser apenas uma crise de conjuntura. Na verdade, conforme Boschetti (2010) o episódio econômico surgido a partir de 2008 não passa de um processo estrutural do capitalismo, que envolve em si uma série de medidas que são adotadas na tentativa de salvar o neoliberalismo. Segundo Boschetti (2010) o Brasil adotou como medida de contenção dois “antídotos”: o controle da dívida pública e a formação de superávit primário (BOSCHETTI, 2010).

Como estratégia de enfrentamento à crise, o governo brasileiro também incentivou o consumo por meio da isenção de impostos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para compras de carros e de eletrodomésticos da linha branca,

(BOSCHETTI,2010). A atenção do governo está voltada para o capital de tal forma que nem mesmo com a proposta de incentivar o consumo, o governo brasileiro reduziu os juros sobre os itens de necessidade primária, como produtos do gênero alimentício.

### **1.3 - Estado, sociedade civil e democracia na garantia dos direitos sociais**

O Estado tem suas bases nas relações de produção, portanto, não representa automaticamente o bem-estar da coletividade. Ele é resultado de processos sociopolíticos e age conforme os interesses da classe que tiver o poder de dominação. Ele não é o causador da divergência de classes, e sim um resultado desse embate. Assim, o Estado é o produto da sociedade em um determinado momento histórico. Mais especificamente, em Gramsci, o conceito de Estado parte da ideia de homem histórico e seu processo de transformação dialética, incorporando o seu caráter de hegemonia (CARNOY, 1988).<sup>10</sup>

Em momentos históricos diferentes o Estado teve posturas variadas em relação à política social. No traçado histórico realizado anteriormente ficou visível que as diferentes doutrinas econômicas refrataram novas formas de relações entre Estado e política social, a saber, resumidamente: no liberalismo o Estado deveria estar ausente dessa responsabilidade, sendo atribuição do mercado a garantia de mínimos sociais. No keynesianismo houve uma importante expansão da garantia estatal dos direitos de cidadania. Por sua vez, no neoliberalismo, o Estado acaba se afastando das políticas sociais e, como se não bastasse, ainda age no sentido de privatizar a proteção social dos direitos conquistados historicamente em lutas populares.

No momento atual percebe-se uma *revolução passiva* na relação entre Estado e políticas sociais. Carnoy (1988) em referência a Gramsci, afirma que essa revolução é uma reorganização constante que o Estado adota para representar a voz da classe dominante e desprezar as manifestações da classe subordinada. Esse conceito é bem explicativo para o fenômeno social no qual o Estado adota diversas medidas para

---

<sup>10</sup> Em Gramsci, a hegemonia é entendida como o processo pelo qual a classe dominante exerce o controle e o poder por meio de sua liderança política, moral e intelectual. A hegemonia faz com que a relação entre a classe dominante e a classe dominada se torne bem sucedida. Há uma espécie de consentimento entre as classes, muito embora esse consentimento seja uma estratégia da classe dominante para obter legitimidade na sociedade civil. Essa dominação é reproduzida pelos aparelhos ideológicos, que podem ser qualquer instituição que usa do seu aspecto político para contribuir com a expansão e reprodução das vontades da classe dominante. A fábrica, a escola e a família são exemplos de instituições que legitimam a hegemonia da classe dominante. (CARNOY, 1988)

esconder o descaso com os direitos sociais, pois obedece aos ditames do capital mundializado, ou seja, da classe dominante.

A *revolução passiva* em Gramsci tem por objetivo frear o desenvolvimento da classe adversária em um momento que a classe dominante está enfraquecida. Cabem plenamente nesse conceito, as formas que o Estado adota para a política social nos momentos de crise econômica, configurando-as, em maior grau, como estratégia de manutenção da ordem dominante, e em menor grau, mas não nulo, de resposta às lutas democráticas (CARNOY, 1988).

Mesmo em período de maior comprometimento com as políticas sociais, o Estado não deixa, necessariamente, de seguir a lógica de mercado. O Estado de bem-estar, por exemplo, apresenta tendências capitalistas de desenvolvimento ininterrupto das forças produtivas, principalmente da força de trabalho e de concentração de capital em produção e em propriedade (GOUGH, 1982). Esse fenômeno não se dá porque o Estado obedece naturalmente ao mercado, mas porque mesmo com a crise do capital a classe que permaneceu no poder era a que representava o mercado e teve hegemonia para dar continuidade aos seus planos.

Sobre as implicações da obediência estatal em seguir os ditames capitalistas, Gough (1982) afirma que esse processo gera novas demandas para a política social. Dentre essas demandas, o autor cita o aumento do desemprego, do subemprego, dos trabalhos informais e dos trabalhos temporários. O processo de submissão do Estado ao capital se dá em decorrência do poder ideológico que se apropriou da esfera estatal em um determinado momento histórico. Historicamente, as propostas de reformas aconteceram, na maioria das vezes, por parte do capital, sendo que as reformas de cunho social sugeridas pelos movimentos de massa foram adotadas com maior visibilidade apenas no momento de efetivação do Estado de bem-estar. Muito embora seja visível que o mercado, por meio do Estado, adota medidas que diminuem a probabilidade de implementação das reformas sociais dos movimentos de massa (GOUGH, 1982).

Na reflexão gramsciana trazida por Carnoy, o terreno da crise de hegemonia do Estado, por exemplo, uma crise econômica, é um terreno oportuno para a transformação revolucionária. A oportunidade de mudança no domínio das rédeas do Estado se dá por meio da sua autonomia relativa, em momentos de crise dessa autonomia, desde que as massas estejam conscientes e prontas para atuarem em prol dos interesses coletivos (CARNOY, 1988). Isso significa que os momentos de crise econômica, nos quais o

capital cede (em partes) às reivindicações dos trabalhadores, poderiam ser apropriados pelos movimentos de massa para sobrepor os seus interesses.

A sociedade tem papel fundamental para estabelecer o caráter dos direitos relativos à cidadania. Esse papel, tem como pressuposto o grau de organização, mobilização e manifestação social. As sociedades democráticas têm maiores espaços para participar dessas disputas, mas peca por não compreender que se trata de conflitos entre classes.

Historicamente a sociedade protagonizou momentos de lutas por melhorias nas condições de vida dos indivíduos. Muitas dessas disputas se deram por meio das organizações de trabalhadores. Os movimentos de massa democráticos são tidos como grandes potencializadores da efetivação dos direitos de cidadania.

As massas populares se organizam para lutar pelos direitos de cidadania quando se caracterizam como sociedade civil, ou seja, quando estão incorporadas em instituições democráticas de participação como os partidos políticos, os sindicatos, os comitês comunitários, entre outros. Quando a sociedade conquista espaços de representação indireta, como os parlamentos, é possível subsidiar uma mudança das condições de cidadania moderna para uma cidadania plena (COUTINHO, 2008).<sup>11</sup>

A concepção de sociedade civil tem suas raízes no liberalismo constituindo um dos seus elementos básicos ao lado do conceito de razão e indivíduo. Segundo Acanda (2006) a sociedade civil era a forma de organização de indivíduos (do sexo masculino e proprietário) dotados de razão (inseridos na lógica do mercado) para desenvolverem sua associatividade no que se refere aos interesses de mercado. Nesse contexto histórico *a racionalidade da* “sociedade é identificada como racionalidade do mercado capitalista e entendida como atividade superior à atividade política do Estado, que por isso não deveria interferir nessa esfera” (ACANDA, 2006, p. 97).

A sociedade civil não surgiu em contraposição ao conceito de Estado, como por vezes é entendido atualmente, mas sim em contrário à noção de estado de natureza. Para Locke *apud* Carnoy (1998), a sociedade civil é o reino da ordem sobre o estado de

---

<sup>11</sup> Na análise crítica da cidadania burguesa feita pelas teorias marxistas verifica-se que a cidadania plena deve se configurar como estratégia da luta entre trabalhadores e capitalistas, de forma a capacitar a classe dominada para a exigência de seus direitos no sentido amplo, sem admitir concessões rasas, mínimas e que garantam apenas a sobrevivência humana. Nesse sentido, a cidadania plena é atingida quando abrange o âmbito social, político, econômico e cultural dos direitos, desmercadorizando as relações sociais, e estatizando a garantia de todo e qualquer direito de forma a potencializar os cidadãos a serem sujeitos sociais e políticos na busca por condições de bem-estar, afinal o pressuposto básico para uma condição de cidadania plena é de que os sujeitos ajam e lutem pelos seus direitos (MANZINE-COVRE, 2001).

natureza, uma entidade coletiva governada por leis onde se abre mão da liberdade total para a proteção de determinadas liberdades individuais. No momento em que os indivíduos pactuam para serem governados por leis é estabelecido um contratualismo. É esse contrato que retira a anarquia da natureza das relações entre os indivíduos e incorpora as relações de “civildade”

Dessa forma, a sociedade civil implicava em uma sociedade organizada pelo Estado. O Estado era a estrutura que garantiria o respeito às normas e o comportamento civilizado conhecido como *sociedade política*. Nesse primeiro momento de nascimento das concepções liberais, a sociedade civil e a sociedade política eram compreendidas como sinônimos. Cabe aqui ressaltar que o principal fator que motivou a instituição social de regras que resultasse na formação de uma sociedade civil e uma sociedade política foi a propriedade privada. Segundo Acanda (2006, p. 105) “o civil e o político são idênticos entre si e por sua vez são idênticos ao burguês”.

Em Hegel encontra-se o desenvolvimento conceitual da separação de sociedade civil da sociedade política. Para esse filósofo, a sociedade civil é considerada como sociedade pré-política, o espaço da expansão da miséria e da corrupção física e ética, devendo ser regulada e dominada pela capacidade superior do Estado, que por sua vez, era a forma mais elevada da ordem moral e ética do homem (CARNOY, 1998). É esse o marco histórico e teórico da compreensão de que Estado e sociedade são instituições diversas.

Entretanto, somente em Marx e Engels o Estado e a sociedade foram compreendidos não somente como instituições diferentes, mas também contraditórias. Nesse caso, sociedade e Estado são antítese. Na teoria marxiana a sociedade é o elemento real no qual se ergue uma superestrutura política e jurídica (Estado) a qual corresponde a formas definidas de consciência social. A sociedade define e estabelece a organização do Estado de acordo com as relações materiais de produção (CARNOY, 1998).

Acanda (2006) chama atenção para as traduções dos textos de Marx, que tratariam do conceito de sociedade civil, quando, na verdade, o autor se referia a uma idéia de “sociedade civil burguesa”<sup>12</sup> É na cisão brutal entre Estado e sociedade caracterizando-lhes como partes de relações dialéticas e contraditórias que Marx desconstrói a perspectiva hegeliana e afirma que o Estado não está acima dos interesses

---

<sup>12</sup> Segundo Acanda (2006) Marx refere-se expressamente ao termo em alemão *buguerliche gesellschaft* fazendo menção ao pensamento político do século XVII o que leva a uma compreensão do termo nem como somente sociedade civil, nem como sociedade burguesa, mas sim como sociedade civil burguesa.



privados e muito menos representaria a vontade geral. Na verdade, o Estado serviria aos interesses da propriedade. Nesse momento acontece a alienação política, pois é com esse tipo de entendimento que o significado político do indivíduo é reduzido e sublimado pela ideia de representação geral do Estado.

A participação política então, se resume a uma atividade alienada, presa à ilusão da representatividade. Por isso, Marx considera que a emancipação política dos indivíduos não é expressão de igualdade e justiça. Esta categoria é limitada à conquista de direitos políticos e de cidadania, conforme acontece nas sociedades democráticas. Portanto, Marx assume e defende o conceito de *emancipação humana*, como emancipação total do ser humano, das amarras ideológicas da sociedade civil burguesa que obriga o indivíduo a perceber a realidade social moldada nos ditames do capitalismo.

Foram as relações capitalistas com a formação de uma sociedade civil burguesa que incitaram não somente a separação entre Estado e sociedade como também trouxeram a oposição entre público e privado.

Para Gramsci é na a sociedade civil que se conforma toda a complexidade das relações ideológicas e culturais que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico (CARNOY, 1998). Para Amaral (2008) a perspectiva liberal reduz a sociedade à superestrutura, sendo que, para Gramsci, esta ideia é acrescida pelo potencial transformador que a sociedade civil tem, principalmente de ser espaço propício para a luta de classes e disputa por hegemonia. Segundo Acanda (2006, p. 178) “o conceito de sociedade civil não é utilizado para designar apenas relações associativas contratuais, voluntárias entre as pessoas, mas o conjunto de todas as relações sociais produtoras de sentido”.

Para Gramsci, de acordo com Carnoy, o poder do capitalismo não reside no poder coercitivo do Estado, mas principalmente na aceitação por parte dos dominados, e consequentemente, na aceitação por parte da sociedade civil. As propostas das classes dominantes se impõem socialmente de tal forma que são absorvidas como senso comum. A sociedade civil é instituição capaz de tomar espaço político e deter espaços hegemônicos para a superação da ofensiva capitalista.

Atualmente, no contexto neoliberal, a centralidade da sociedade civil está relacionada a três aspectos, conforme especifica Amaral (2008, p. 61):

o primeiro deles, as determinações e exigências do atual processo de acumulação capitalista que expressa o movimento de reestruturação do capital; o segundo, as mudanças na relação entre Estado e sociedade,

que configuram a emergência de uma multiplicidade de formas organizativas da sociedade, sociedade esta que se complexifica e que se vincula a processos sociais cujas as referências centrais são o estímulo à participação, à adesão e à necessidade de colaboração das classes sociais presentes em determinadas conjunturas, especialmente, conjunturas que apresentam uma crise de hegemonia, e por último, a necessidade de adequar as estruturas burocráticas do Estado às exigências do atual estágio de desenvolvimento capitalista, conformando um amplo movimento de Reforma do Estado.

Entende-se, então, que a sociedade civil tem potencial para realizar uma reforma no Estado. Trata-se aqui da ideia de reforma com a conotação progressista dada historicamente pelos movimentos operários. No entanto, com a égide do neoliberalismo quem usa do espaço de luta e mudança é o mercado, que ainda por cima se apropria indevidamente do termo “reforma”.

Quando se entende o conceito gramsciano de Estado, compreende-se melhor o potencial que a sociedade civil tem de transformar a realidade social. Isso porque o Estado não é o sujeito da história, é o resultado, apesar de ser central para as relações sociais. As crises econômicas, por exemplo, não são produzidas pelo Estado, são transformadoras do Estado. O Estado é a expressão da economia, bem como do social. Nessa interpretação é imprescindível o cuidado em não dar ao Estado uma ideia de ingenuidade ou de neutralidade, mas de mediador, de reconciliador.

A diferença entre Estado e sociedade civil é apenas metodológica. Há uma relação orgânica entre Estado e sociedade civil. É como se o primeiro representasse o público e o segundo o privado, participando mutuamente da realidade de forma dialética.

O fato de haver uma diferenciação entre Estado e sociedade civil apenas no aspecto metodológico se dá por existir tanto a noção restrita de Estado como a ampliada. Na ideia de Estado restrito entende-se este como a sociedade política. Já na noção de Estado ampliado é considerado o Estado como a soma da sociedade civil com a sociedade política. Nesse contexto, a sociedade civil pode ser entendida como a forma privada, e a sociedade política seria a forma pública do Estado. Esse raciocínio significa que a sociedade civil cria o Estado, e este reproduz as vontades da sua criadora.

O Estado ampliado é conquistado e mantido pela hegemonia. É a expressão hegemônica da sociedade civil que materializa o Estado. O que é importante compreender disso é que as massas populares, enquanto sociedade civil podem se tornar o Estado, e podem, portanto, fazer valer as suas vontades. Para tanto, precisam se tornar

hegemônicas. Muito embora, a tomada do Estado seja apenas a primeira etapa do processo implantação da hegemonia do proletariado.

A classe subordinada pode superar a hegemonia da classe dominante aproveitando de um momento de crise dessa hegemonia ou de uma crise geral do Estado (CARNOY, 1998). Há momentos em que a sociedade civil não reconhece mais a liderança da classe dominante, configurando uma crise de autoridade. Trata-se de períodos em que a classe dirigente perde parte do seu poder político – seja por suas atitudes impopulares ou por ativismo dos movimentos de massa – tirando do Estado o meio tradicional de manter a hegemonia. Então, entram em cena novas estratégias de imposição da hegemonia burguesa. Essas estratégias são aplicadas por superestruturas, como a igreja, a economia e a família. Essas superestruturas resgatam valores e agem coercitivamente para impedir o avanço de novas concepções políticas.

É nesse sentido que Gramsci afirma que não basta tomar o Estado. O Estado é uma das superestruturas a serem vencidas. É preciso vencer a hegemonia burguesa. A oportunidade de transformação revolucionária deve ser feita diariamente construindo um terreno fértil para a conscientização de classe. É preciso, então, estabelecer os padrões do proletariado como nova cultura, criando uma guerra de posições para derrubar o consenso burguês.

A tomada do Estado por si só causa um vazio ou até mesmo uma dúvida na consciência da população. Para que os movimentos não caiam na passividade deve haver uma revolução antipassiva, que consiste primeiramente na conquista da hegemonia, da formulação de idéias que apoiem a tomada do Estado. Dessa forma, fica claro que o ataque frontal ao Estado sem a conscientização, a legitimidade e o ativismo da sociedade civil não é a melhor estratégia.

A consciência é para Gramsci, o elemento chave no processo de transformação. A guerra de posição é exatamente a luta pela expansão da consciência de classe. Segundo Carnoy (1998) em Gramsci há três níveis de consciência: identificação profissional; identificação de classe; consciência da necessidade de uma contra-ideologia que liberte a sociedade da posição de subordinação.

A noção de classe na vida cotidiana tem sido cada vez mais abafada pelo capital. Atualmente, os direitos sociais, as políticas públicas, o acesso a bens e serviços sociais não dão aos sujeitos a noção da guerra de posições. O neoliberalismo com as suas superestruturas hegemônicas impedem a difusão da contra-ideologia na sociedade civil.

Essa estratégia neoliberal usa até mesmo do conceito de democracia para impor subliminarmente seu ideário.

Para Wood (2006) o capitalismo é totalmente incompatível com a democracia. Isso porque suas condições de reprodução determinam a submissão da sociedade às leis do mercado de forma incontestável. Com isso, não há espaço de expressão democrática com potencial de mudança efetiva, constando, apenas de mecanismos de cooptação da sociedade que visa remediar algumas mazelas sociais em detrimento do questionamento da ordem vigente. Muito embora, a democracia represente o maior desafio ao capital.

Outra característica da participação da sociedade civil na briga por direitos sociais é a sua compreensão em “identidades”. A luta por direitos específicos a um segmento social tem se expandido em detrimento da luta pelas condições de cidadania plena com foco na emancipação humana.

As lutas específicas baseadas em um pós-modernismo disseminam movimentos sociais contra opressões em pautas residuais retirando das suas pautas o recorte classista e a análise da totalidade da realidade social. De acordo com Wood (2006) as lutas segmentadas baseadas em identidades fazem parte de uma visão “democrática” de superação de uma condição no capitalismo. Para a autora, essa representação vem da ideia de sociedade civil como esfera de representação da diversidade de uma forma muito mais eclética do que plural.

A emergência das manifestações sectárias com bases nas identidades dá uma nova concepção para os movimentos sociais, que acabam ganhando apoio do capital, já que não contestam o mercado, e sim as desigualdades que se situam mais no campo da subjetividade e perdem sua característica material.

De acordo com Coutinho (2008) a liberdade política e a conquista dos direitos de manifestações democráticas são espaços riquíssimos para a instauração de um novo modelo societário. Para o autor, o valor universal da democracia só será atingido em uma sociedade socialista. Ele defende que há uma relação de mutualismo entre democracia e socialismo. Assim, sem democracia não há socialismo e a democracia fora do socialismo é limitada.

O potencial de luta da sociedade admite que o valor universal da democracia só atinja uma condição de cidadania plena por meio de uma forma de governo que considere o pluralismo, a hegemonia e a democracia de massas. Essas três categorias articuladas entre si significam a descentralização do poder com a difusão da autonomia

dos sujeitos coletivos que buscam uma centralidade política, hegemônica, construída por meio do consenso e da negociação (COUTINHO, 2008).

Aparentemente Coutinho (2008) não considera as democracias de massas no contexto econômico e político atual, já que, a proposta de posição político-econômica disseminada pelo capital e acatada pelo Estado tem como propósito calar esses movimentos. Tem-se como exemplo as concepções contemporâneas da política social. As prerrogativas centradas no neoliberalismo atuam no sentido de retirar o poder de transformação dos movimentos de massa por meio de mecanismos públicos, que foram eximidos do papel de instrumento de expressão popular.

Portanto, a possibilidade de negociação com o capital com vistas a atingir um consenso que considere a hegemonia das democracias de massas é mínima quando a democracia está atrelada às normas do mercado. Não se trata de desmerecer a análise de Coutinho (2008) e sim de colocar uma ressalva a respeito da necessidade de considerar concretamente as relações de produção vigentes na contemporaneidade.

Para Acanda (2006) a emancipação política garantida pelos espaços e meios de discussões democráticas acerca da vida social na esfera política, não apresenta nenhum projeto de ruptura com a sociedade civil burguesa. Logo não há respostas de mudança social somente com a ampliação dos espaços políticos. É preciso atingir a emancipação humana. Essa condição só acontecerá com o fim “das relações capital-trabalho, enquanto relações de exploração” (ACANDA, 2006, p. 149). Para Wood (2006) só haverá democracia quando a sociedade não estiver mais a mercê da transformação das relações vitais em mercadoria.

No contexto das contrarreformas impostas pelo mercado financeiro internacional realizadas no Brasil e em outros países periféricos ocorre a responsabilização da sociedade civil pela execução das políticas sociais, retirando a primazia do Estado e repassando as suas funções na área social para as organizações não-estatais. A sociedade civil, no entanto, não consegue dar respostas efetivas para a demanda por políticas sociais, até porque esse não deveria ser o seu papel. Ultimamente, há uma mudança da função da sociedade civil de pressionar o Estado por meio dos movimentos sociais, políticos e culturais na garantia dos direitos de cidadania, para o papel de executora de medidas que supram a carência de necessidades sociais básicas, devido à não assunção desse papel pelo Estado.

#### **1.4 - O enfraquecimento do Estado de bem-estar e a eclosão do pluralismo de bem-estar**

O pluralismo de bem-estar é compreendido como a concepção político-metodológica de garantia de bem-estar por diversas instituições sociais e não somente pelo Estado. Após as mudanças nos conceitos e nas funções do Estado e da sociedade civil, com o predomínio das premissas do mercado, e com a institucionalização de diversas formas de organizações sociais, a quem se dá a responsabilidade de garantir os direitos sociais? De acordo com a perspectiva do pluralismo de bem-estar, com a desconstrução do Estado Social, a prestação de serviços sociais passa a ser tratada de forma intersetorial, com participação de instituições envolvidas direta ou indiretamente na dinâmica social que gera a demanda por esses serviços.

Essa nova categoria entrou no debate político com a necessidade de “dar um fim” ao Estado de bem-estar. Com a intenção de acabar com a responsabilidade estatal, a garantia de direitos sociais, as prerrogativas do Estado de bem-estar foram abandonadas e passou-se a dar atenção à idéia de que é responsabilidade de todos a garantia do bem-estar coletivo. Para cessar com o Estado de bem-estar, foram usadas como “desculpa”, a crise de legitimidade e a crise fiscal do Estado que os países passavam em meados dos anos 1970.

As razões apresentadas para legitimar o pluralismo de bem-estar não são justificativas aceitáveis para a ruptura com o Estado de bem-estar. A crise fiscal dos anos 1970 teve as suas causas atribuídas ao intenso gasto com os serviços sociais. Na verdade, trata-se de uma crise do capital, uma crise de preços, e não de algo relacionado isoladamente ao social. Não faz sentido afirmar que as propostas do pleno emprego baseadas do modelo beveridgiano<sup>13</sup> e keynesiano com noção de universalização do bem-estar trariam prejuízos ainda que o Estado usasse parte importante da sua receita para esse investimento. Segundo Johnson (1990) a crise de legitimidade não chegou de fato a acontecer. Na verdade, essa situação foi alegada porque já era esperado que com a supressão do Estado de bem-estar houvesse um dissenso na opinião pública sobre o fim da proteção estatal.

---

<sup>13</sup> Trata-se de modelo de proteção social originado por meio do Plano Beveridge concebido em 1942 para a revisão do sistema de seguros sociais da Inglaterra. Segundo Boschetti (2007) o termo *social security* foi popularizado por este plano, mas foi concretizado nos EUA no governo de Roosevelt. O modelo beveridgiano tratava da universalização da proteção social por meio da ação do Estado.

Isso significa que após terem de se reerguer de uma suposta “crise fiscal” causada pela intervenção do Estado na economia e pela universalização de direitos sociais, alguns países do capitalismo central passaram tratar a provisão do bem-estar como responsabilidade mútua do Estado, do mercado e das mais variadas formas de organizações da sociedade civil.

Pereira (2004) afirma que o pluralismo de bem-estar é um conceito permeado por imprecisões, mas há em comum entre os autores que discutem essa temática, a multiplicidade de participantes no processo de provisão de bem-estar social. Há também controvérsias quanto às primeiras manifestações das práticas pluralistas. Por ser compreendida como afastamento do Estado das garantias sociais, muitas vezes entende-se que o pluralismo de bem-estar tem suas origens já na década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, juntamente com as primeiras noções de neoliberalismo a partir das análises de Friedrich von Hayek.<sup>14</sup>

Segundo Abrahamson (1995), em 1993, em documento da ONU<sup>15</sup> o conceito *welfare mix* foi utilizado para significar a provisão de bem-estar ao cidadão por vários setores sociais como: o governo, entidades privadas, organizações voluntárias, organizações comunitárias e a família. Contudo, segundo o autor, a noção de pluralismo de bem-estar já estava consolidada desde 1989 quando se discutia que o Estado se afastasse ao máximo das questões de caráter social e passasse a flexibilizar a administração dos serviços sociais, a descentralizar a tomada de decisões e articular com as demais esferas da sociedade aumentando a participação e controle social.

Muito embora para Abrahamson (2004, P. 112) o pluralismo de bem-estar seja compreendido como “modo específico de implementação da privatização de medidas de bem-estar público, antes estabelecidas, com efeitos negativos em termos de redistribuição e qualidade”. Este autor analisa a perspectiva de Norman Johnson sobre o pluralismo de bem-estar e o define enquanto cético em referência à denominação que atribui a essa categoria. O autor compreende esse processo como a diversidade de fontes de provisão de bem-estar, sob uma reconceituação do papel do Estado que transita do

---

<sup>14</sup> De acordo com Pereira (2004) Hayek com o seu livro *O Caminho da Servidão* uma nova modalidade de capitalismo sem intervenção do Estado na economia e com a sua participação mínima no sistema de bem-estar a autora também frisa que outros estudiosos sobre o pluralismo de bem-estar, como Norman Johnson, não identificam o seu surgimento atrelado ao surgimentos do neoliberalismo, muito embora reconheçam a relação intrínseca entre ambos.

<sup>15</sup> Este documento trata das resoluções e discussões de reunião ocorrida em Copenhague

posto de executor direto para o de regulador e financiador. Contudo, na opinião de Abrahamson (2004), não ocorre uma ausência do Estado. .

Abrahamson (1995) desenvolve a ideia de que o pluralismo de bem-estar conta com três esferas para garantir proteção social: o mercado, o Estado e a sociedade civil. Cada uma dessas instituições contribui com o bem-estar social utilizando como recurso o poder, o dinheiro e a solidariedade, respectivamente. Esse modelo tem uma estrutura triangular, sendo que cada esfera dialoga com as outras duas. O nível de bem-estar do indivíduo é diretamente proporcional à sua articulação com as três esferas.

Johnson (*apud* Abrahamson, 2004) afirma que esse processo reduz as atribuições do Estado e amplia as atribuições de outras esferas privadas que ele classifica como setores informal, comercial e involuntário. Entende-se por “setor” informal a participação da família na garantia do bem-estar. Por “setor” voluntário compreende-se a participação de organizações filantrópicas que prestam serviços gratuitos com base em princípios de solidariedade e sob a regulação do Estado e em muitas vezes com seu financiamento. O “setor” comercial se refere à esfera totalmente privada de oferta de serviços sociais. Adiante essa classificação de Abrahamson será retomada com maior detalhamento e relacionada às características do Estado neoliberal e dos princípios atuais da assistência social.

Abrahamson (1995) também debate com outros autores que afirmam haver uma neutralidade na perspectiva do Estado em relação à partilha de competências sobre o bem-estar. Essa perspectiva para ele não é um processo proposital de ausência do Estado na garantia de bem-estar, trata-se somente de uma maneira mais flexível e menos complexa e burocrática de atender às demandas sociais.

Há na perspectiva neutra uma vasta nomenclatura de formas de oferta de bem-estar, variando conforme cada autor discutido por Abrahamson. Para Spinker a rede de proteção conta com os setores públicos, privado, voluntário, ajuda mútua e informal. Sendo que as formas de financiamentos dos serviços prestados por essas esferas podem ser pública, privada, por encargos de consumidores e por doação voluntária (ABRAHAMSON, 2004). As autoras Anneli Anttonen e Jorma Sipilä, também trazidas por Abrahamson (2004) classificam essa rede em voluntarismo, comercialismo, mercado cinza, marginalismo público, seguro social, universalismo público, pagamento pelos cuidados e familismo.

Dentro das nomenclaturas apresentadas brevemente sobre a rede de proteção social resgatadas por Abrahamson (1995; 2004), cabe aqui frisar a presença constante do



setor público com atribuição do Estado e da família. Destaca-se que as formas de organização da sociedade civil e das participações de setores privados são repartidas em diversos outros setores que variam conforme a prestação de serviço, o público atendido e a forma de financiamento. Isso dá uma liberdade ao mercado e à sociedade no atendimento às necessidades sociais que mesclam ou restringem ao máximo o seu acesso.

Abrahanson (2004) traz a discussão de um autor que considera o pluralismo de bem-estar uma alternativa positiva para a implementação de políticas sociais. Trata-se de Adalbert Evers que define a rede de proteção com a participação do Estado, mercado, comunidade e sociedade civil. Essa perspectiva, chamada de otimista, conta também com as ideias de Victor Pestoff, afirmando que o bem-estar deve ser garantido pelo triângulo Estado, mercado e sociedade civil, cada um com seus possíveis vértices.

Pereira (2004, P. 144) ao analisar as experiências de países europeus, chama de *welfare mix* destaca a:

descentralização e participação; ênfase nas redes de solidariedade informais e no trabalho voluntário; criação de cooperativas de consumidores e centros vicinais de assistência a pessoas, principalmente idosas; e estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos em geral.

Para a autora, esse processo não passa de um arranjo pragmático e reformista após a égide do neoliberalismo que usa o pluralismo de bem-estar para suavizar a minimização das políticas sociais.

Ao retirar do Estado a função de ofertar os serviços sociais de forma direta e universal, as propostas pluralistas de bem-estar não querem atingir o Estado em si, mas o bem-estar. Consequentemente não se trata de atingir o bem-estar individual, mas o coletivo. A proposta de pulverizar as responsabilidades de prestação de serviços sociais acaba por fortalecer a noção de preferências individuais em detrimento das necessidades sociais. Nessa lógica está presente a perspectiva liberal de que o Estado não tem condições de atender as preferências individuais, e que as necessidades sociais coletivas são impossíveis de ser garantidas pelo Estado pela sua grande variedade. Diante desse contraditório, fica a ideia de que cada indivíduo deve ser responsável por seu bem-estar.

Para não se enquadrar como categoria teórica do liberalismo, o pluralismo de bem-estar não defende a ausência total do Estado no processo de garantia de direitos, apenas desloca sua atuação. O Estado deixa de ser o provedor e passa a ser coordenador

das ações dos diversos agentes que atuam na proteção social. Para essa vertente, o bem-estar deve ser plural e não público. Muito embora, autores do pluralismo de bem-estar como Evers e Olk (apud ABRAHAMSON, 2004) afirmem que o Estado é o setor de produção do bem-estar por ser a âncora desse processo, neste estudo entende-se que a proposta do pluralismo de bem-estar é fazer com que a proteção social seja mínima e antiestatal.

É com base na argumentação de Evers e Olk que se tenta separar o pluralismo de bem-estar do neoliberalismo. Isso porque o último defende a ausência do Estado na garantia de direitos sociais, tendo o papel mais reduzido possível, enquanto o primeiro diz considerar a importância do Estado no ciclo de proteção social. Na verdade, as duas concepções ganharam espaço e visibilidade no final da década de 1980 e início dos anos 1990, de forma conjunta.

A política econômica neoliberal – no Brasil – veio acompanhada de uma série de medidas que afetavam as políticas sociais, recentemente conquistadas, no sentido de reduzi-las e de diluí-las afastando-as do Estado. Entende-se que essas medidas estão em harmonia com o pluralismo de bem-estar, principalmente porque trouxeram para as políticas públicas a co-autoria da sociedade civil, do mercado e de instituições informais.

A variedade de agentes que interferem nessas políticas acaba por retirar delas o caráter de serem públicas. Então, as políticas que garantem direitos caminham para um processo de privatização e de lucratividade: Privatização porque ao se tornarem antiestatais passam para o domínio de uma rede de proteção formada por instituições não somente comerciais, mas, informais como a família, as comunidades – essas instituições informais não perdem o seu caráter privado por se basearem em princípios de solidariedade. Lucratividade, pois os direitos sociais se tornam mercadorias essenciais<sup>16</sup>, afinal o setor público deixa de atender as necessidades sociais e quando presta algum serviço social o faz com precariedade.

O pluralismo de bem-estar vai ao encontro das políticas neoliberais, pois desvincula os direitos de cidadania *per se* condicionando-os a diversos fatores que não dependem exclusivamente do Estado e da sua regulação, mas que dependem, sobretudo, da disponibilidade e interesse do mercado e da sociedade civil. No Brasil esse processo é fortemente concretizado pela contrarreforma do Estado que alterou intensamente as

---

<sup>16</sup> Aqui é feita uma analogia a noção de bens essenciais, ou seja, aqueles em que a procura não varia diretamente com o preço. Não importa o preço cobrado por aquele bem, ele será consumido por causa da sua extrema necessidade.

formas de prestação de serviços sociais e trouxe novas modalidades de relações público-privado, que em formatos variados assumem competências formalmente escritas na Constituição Federal como do Estado. Ainda que se tente manter o Estado presente na rede de proteção social, a confirmação da privatização da proteção social se dá na essência do “setor” informal. Não se trata apenas de rechaçar ou desmerecer os princípios de solidariedade, cooperativismo, ajuda mútua e auto-ajuda, mas de analisá-los criticamente no que se refere aos impactos causados por uma prestação de serviço que deveria ser pública e passa a ser um ato de solidariedade. É com base nesses princípios do “setor” informal que se descaracteriza um direito da noção estatal e de tudo que uma política pública estatal pode oferecer como: universalidade, laicismo e equidade.

A partir do momento que um serviço é prestado por uma instituição privada, o teor desse serviço tem como referência o teor da instituição. Nesse sentido, pode ser feita uma associação com o que Johnson (1990) quis dizer quanto à possibilidade de exclusão de determinados grupos sociais do processo de articulação entre diversos setores na proteção social. Por exemplo, um serviço social prestado por uma entidade católica exclui os grupos de outras religiões não por uma cláusula contratual, mas pela própria natureza do serviço ofertado. Na esfera do Estado não pode acontecer nenhuma diferenciação sexual, religiosa ou étnico-racial.

Essa situação também é visualizada com os princípios de descentralização e participação. No pluralismo de bem-estar, esses princípios adotam conotação perversa. Entende-se como participação a concretização daquele direito, ou seja, a prestação direta de uma política ao seu destinatário, e não uma participação no sentido democrático de conciliação do poder de decisão, de fiscalização, de opinião. Trata-se de participação como sinônimo “poder de executar a tarefa”. A descentralização, por sua vez, não significa o repasse de poder de decisão ou execução compartilhada. É uma forma de transferir a responsabilidade por todo o processo – ou seja, sem prestar apoio – e de pulverizar as ações em diversas esferas. Essa nova vertente da idéia de participação será discutida em tópico posterior correlacionado ao processo de contrarreforma do Estado no Brasil.

Diante desse contexto, quem não pode acessar um direito social acaba recebendo um serviço precário, residual, seletivo e focalizado na extrema pobreza.

### 1.5 - O “setores” em Abrahamson e o familismo na matricialidade do SUAS

O “setor” informal na classificação de Abrahamson (2004), como já mencionado, corresponde às relações de ajuda mútua entre familiares, indivíduos de uma comunidade e amigos. Trata-se de redes comunitárias que buscam por conta própria – talvez com alguma parceria do Estado – planejar, financiar e executar algum serviço que a comunidade necessita. É papel de cada indivíduo particularmente, e em conjunto com os seus pares o bem-estar próprio e da sua comunidade.

A relação entre Estado e as redes de ajuda é invertida na proposta do pluralismo de bem-estar. As redes de ajuda deveriam ser instâncias de participação, deliberação e representação das demandas da comunidade para subsidiar o Estado na formulação de políticas públicas, mas na verdade o Estado é o colaborador e as redes são as executoras. O Estado tem como prerrogativa máxima oferecer infraestrutura básica e co-financiar as ações das redes de ajuda do setor informal.

A família é a estrutura central do setor informal. Pereira (2006) afirma que a estratégia governamental de contar com a família para a provisão de bem-estar não é novidade no cenário político. A autora diz que a família sempre foi considerada pelos governos como estrutura de proteção social. Os governos usam o caráter solidário e voluntário das famílias na proteção social não como meio de emancipar ou proteger a família, mas sim com a intenção de responsabilizar o núcleo familiar pelo bem-estar de seus membros. Contudo, a autora afirma que nos últimos anos houve uma retomada da participação da família no setor público estatal, e que isso é uma característica do pluralismo de bem-estar.

Segundo Pereira (2006, p. 41), esse tipo de arranjo pluralista “cria dificuldades para a formulação coerente e consistente de uma política social voltada para instituição, pois, mais do que a política, é a família que vem se caracterizando como fenômeno plural”.

Familismo é um conceito utilizado por autores como Abrahamson (2004), Moreno (2000), Esping-Andersen (2000) e Campos e Miotto (2003) para descrever a centralidade da família na proteção social. O conceito de familismo não trata somente de uma participação da família, mas sim de uma responsabilidade sistemática pela proteção social de seus membros.

Martin (1995) *apud* Campos e Teixeira (2010, p.23) relata:

A questão da partilha de responsabilidades entre as solidariedades públicas e privadas está claramente na ordem do dia da agenda política de todos os países de Estado-Providência. A necessidade de encontrar uma solução para a crise financeira do regime de proteção social é tamanha que, em muitos países europeus, se encara a hipótese de remeter para a família, ou para as redes de integração primária um certo número de serviços e de encargos que anteriormente eram, em parte, cobertos por despesas públicas

Para Moreno (2000, p. 118) “a família é uma instituição essencial na conformação dos regimes de bem-estar” (tradução nossa). Muito embora o autor chame atenção para que essa participação da família tenha caráter secundário na proteção social e não seja órgão primário de proteção social como suporte fundamental na garantia de bem-estar (MORENO, 2000).

O familismo é uma categoria presente nas tipologias do Estado de bem-estar. Como já foi afirmado na seção anterior, o Estado de bem-estar não é uma categoria com definição única. Não se trata de um mesmo processo em todos os países. O Estado de bem-estar tem algumas características próprias, mas que se desenvolveram conforme o contexto social, histórico e político de cada nação. Autores como Abrahamson (1995) e Moreno (2000) elaboraram tipologias na ideia de agrupar as características semelhantes do Estado de bem-estar.

O agrupamento de características abafa os processos sociais e políticos que aconteceram em cada país e que foram de fundamental importância para as políticas sociais. Behring e Boschetti (2007) fazem crítica à definição de características homogêneas para processos históricos que aconteceram em países diferentes. As tipologias podem reduzir a análise crítica formando modelos fixos que desconsideram os embates políticos e ideológicos no processo de vigência do Estado de bem-estar. O Estado de bem-estar social assim como as políticas sociais, deve ser analisado considerando a dialética entre o fenômeno e a essência, e não simplesmente a partir de definições extraídas de fatos isolados (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A exemplificação abaixo dos modelos propostos por Abrahamson (1995) e Moreno (2000) foram utilizadas, não para delimitar o Estado de bem-estar, mas para apresentar tipologias nas quais a família é a unidade central na garantia de bem-estar.

Abrahamson (1995) classifica os regimes de bem-estar como:

- Católico ou latino: a principal instituição é a sociedade civil; conta como unidade central a família; tem baixos níveis de garantia bem-estar; tem como fonte de financiamento o Estado ou as redes.
- Conservador: a principal instituição é o mercado; tem como unidade central o mercado; tem altos níveis de garantia bem-estar; o mercado como principal fonte de financiamento.
- Liberal: a principal instituição é o Estado; tem como unidade central o governo; tem baixos níveis de garantia bem-estar; tem o Estado como principal fonte de financiamento.
- Social-democrata: a principal instituição é o Estado; tem como unidade central os governos locais; tem altos níveis de garantia bem-estar; tem o Estado como principal fonte de financiamento.

Por sua vez, Moreno (2000) traça as características dos seguintes regimes de bem-estar:

- Anglosaxão: preza pela cidadania promovida por um sistema misto onde predomina o mercado. Essa cidadania tem ênfase nos direitos individuais relativos à liberdade. Os serviços públicos têm caráter residual e não tem centralidade no Estado
- Continental: sistema que conta com as ações da sociedade civil organizada na proteção social. Atua na lógica do seguro e da contribuição. É permeado pela lógica da integração.
- Nórdico: tem como ideologia o igualitarismo e conta com uma rede de serviços sociais providas pelo setor público estatal.
- Mediterrâneo: conta com o setor informal na garantia de direitos, a provisão de bem-estar tem caráter misto com a prevalência da família, tem como base uma cultura de assistência voluntária.

Assim, é perceptível que nas variadas tipologias de bem-estar existe alguma que caracteriza o familismo: o modelo latino ou católico de Abrahamson ou modelo mediterrâneo de Moreno.

O entendimento da família como suposto conjunto de sujeitos sociais que, em parceria com a comunidade, são responsáveis pela provisão do seu próprio bem-estar, contagiou as políticas públicas que deixam de ser estatais e passam a ser plurais. Os

modelos de bem-estar como o latino – conservador ou mediterrâneo – estão presentes na hegemonia neoliberal. Aliás, esses modelos são totalmente condizentes com a lógica do neoliberalismo, pois minimiza o Estado e responsabiliza as instituições que configuram como superestrutura para a manutenção da hegemonia neoliberal.

Como já afirmado, a lógica do familismo não é específica do contexto neoliberal, mas é muito bem utilizada por ele. O estatuto da família em 1939, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso, a Constituição Federal, e a LOAS são documentos estatais que garantem e regulamentam direitos e que consideram o papel da família nesse processo.

Não se trata de desmerecer a participação da família no processo de garantia de direitos. A intenção não é repassar uma ótica negativista que despreze qualquer participação da família no contexto das políticas públicas estatais. A proposta é avaliar como se dá essa participação, se de fato ela tem caráter democrático ou se é uma forma de transferir, diluir e privatizar obrigações estatais. Como já foi ressaltado, este trabalho considera que a efetivação da democracia em um contexto de cidadania plena só se dá com o atingimento da emancipação humana. Esse contexto só é possível em uma sociedade onde não haja exploração e apropriação das riquezas.

As práticas pluralistas acontecem na política de assistência social no Brasil. O Estado reconhece, incentiva as iniciativas plurais e reforça o papel do setor informal no direito à assistência social.

Historicamente a assistência social foi construída no pilar da ajuda e da filantropia. É preciso deixar claro, que não é somente a partir do SUAS que a família tem caráter central na proteção social. O modelo de seguridade social bismarkiano e até mesmo o beveridgiano - que tinha uma concepção mais ampliada de direitos e cidadania – já colocavam a família em patamar de referência para ter acesso aos direitos garantidos pela seguridade social.

O exemplo mais perverso da participação do setor informal na política de assistência social é o fato do SUAS ter como eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar. Segundo o MDS (2009, p. 12),

a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consangüíneos, afetivos ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações

recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica.

A crítica à ideia de matricialidade sociofamiliar não é pelo fato da assistência social ter seu atendimento voltado para a família como no PAIF e no PAEF<sup>17</sup>, mas sim pelo que está descrito no primeiro período da citação acima. Não é somente um atendimento voltado à família, o problema é a concepção da família como principal núcleo para a efetivação das ações socioassistenciais.

No texto da PNAS, a família

é mediadora das relações entre sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja a dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social (MDS, 2004, p. 41).

A compreensão da família como fundamental e central na prestação de serviços socioassistenciais extrapola a noção das legislações anteriores que norteia o atendimento a partir do núcleo familiar e atribui uma responsabilidade em conformidade com a lógica pluralista de bem-estar. Na perspectiva pluralista do SUAS, o Estado tem o papel de proteger a família e criar espaço para a manifestação das suas ações.

No entanto, é preciso ressaltar que a perspectiva de integração social fortemente ancorada na família pode individualizar as questões sociais de forma a transformar a família em sua maior responsável, descaracterizando essas questões da sua historicidade e das suas consequências socioculturais, afastando cada vez mais a responsabilidade do Estado em garantir proteção social aos seus cidadãos de forma intersectorializada.

O documento que estabelece a PNAS ressalta a importância da centralidade na família por meio da justificativa de que por esta lógica seria possível a superação do modelo de seletividade pelo modelo de universalização. Contudo, a matricialidade sociofamiliar ao tratar das questões de riscos e vulnerabilidades sociais pode afastar a questão social do meio circunstancial em que está inserida a situação, sem deixar de lado o tratamento

---

<sup>17</sup> Trata-se dos principais serviços de atendimento e acompanhamento familiar na perspectiva do SUAS. O PAIF é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, está na esfera da proteção social básica e é executados pelos CRAS. O PAEFI é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos, esta no campo da proteção social especial e é ofertado pelos CREAS.



personalizado, dificultando a mudança para uma perspectiva de universalização com adoção de práticas estruturais que traga resolutividade nos campos materiais, sociais e políticos.

Além da presença do familismo na proteção social, o trato da questão social pelo neoliberalismo se deu com diversos outros conceitos, mas que na essência representa um processo de privatização das políticas sociais. Montañó (2002) critica o conceito de terceiro setor para analisar os processos de intervenção social. O autor parte da análise dessa categoria a partir do princípio da totalidade.<sup>18</sup> Dessa forma, o autor aloca a categoria terceiro setor nos contextos de crise e reestruturação do capital e de ofensiva neoliberal.

O conceito de terceiro setor nasce de um recorte “neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, desconexo da sua historicidade” (MONTAÑO, 2002, p. 64). Esse recorte afirma que o primeiro setor é composto pelo Estado que detém atribuições políticas, o segundo pelo mercado que lida com o econômico, e o terceiro pela sociedade civil que fica encarregada pelo social.

Para Montañó (2002) na abordagem sobre o terceiro setor, em geral, consideram-se as organizações não-governamentais, os movimentos sociais, associações comunitárias, mas são esquecidos os processos de reestruturação produtiva, da “reforma” do Estado e das transformações neoliberais. De toda forma, a indefinição do conceito de terceiro setor é uma debilidade para o seu debate, pois muitas vezes esse conceito se torna eclético podendo representar, movimentos, seitas, fundações, que exemplificando pode agrupar em uma mesma categoria o Movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST) e a Fundação Ronald McDonalds.

Montañó (2002) chama atenção que por detrás desse debate está a tentativa de amenização do conflito social por meio da transformação da luta de classes em relações de ajuda mútua. Há nesse sentido, a propagação de dois mitos: de que a cidadania e a democracia são ampliadas com as atitudes solidárias, e da eficiência, agilidade e justiça do terceiro setor.

O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda-mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e

---

<sup>18</sup> Coutinho (2008) afirma que essa categoria de indicação metodológica em Marx, significa entender a sociedade como uma realidade complexa e articulada, formada por mediações, contradições e processos.

abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2001, p. 12).

O processo descrito por Montaño vai ao encontro das teorias pluralistas que norteiam o Estado neoliberal e que age privatizando os direitos sociais por meio de contrarreformas. Esse processo é a melhora formatação do pluralismo de bem-estar na atualidade. É ao instituir e colocar em funcionamento um terceiro setor para além do Estado e do mercado que se firma a tríade do pluralismo de bem-estar, retratando o esquema triangular de Abrahamson.

O chamado “setor” voluntário na tríade do pluralismo de bem-estar refere-se aos diversos formatos que a sociedade civil adota ao se organizar em grupos que atuam em alguma questão da agenda pública. Há uma variedade muito ampla de formatações que a sociedade civil organizada pode adotar que vai desde pequenos grupos que prestam atividades por simples caridade, a instituições que atuam no campo da filantropia.

Nessa classificação é importante ressaltar a motivação da sociedade civil no setor voluntário na perspectiva pluralista. Pode-se afirmar que há, pelo menos, dois tipos de motivação na sociedade civil: sentimentos pessoais e subjetivos de caridade, e a solidariedade com interesses econômicos e políticos.

No primeiro caso trata-se das ações de organizações menores que atuam em um público específico de demanda única e mais superficial. Tem suas bases na noção de solidariedade, mas com um compromisso a mais que a ajuda praticada pelo setor informal. São organizações que se unem em atividades, muitas vezes campanhas residuais para sanar uma única questão de forma sazonal. A diferença desse grupo que age por meio da emoção, do espírito de benemerência do setor informal pode ser estabelecida com a firmação de um contrato qualquer, ou de um estatuto, ou de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

No segundo caso de motivação encontram-se entidades e organizações que oferecem serviços na perspectiva do voluntariado, porém, de certa forma, acabam por se beneficiar com os investimentos na prestação dos seus serviços, que na maioria das vezes são ditas sem fins lucrativos. Cabem nessa classificação, as entidades filantrópicas, as empresas com responsabilidade social e as organizações sem fins lucrativos.

As organizações com caráter caritativo e com atuação em menor grau não serão analisadas mais a fundo aqui neste trabalho. Não porque não mereçam atenção, mas porque dentre do objeto de pesquisa desta dissertação, interessa mais a relação do setor

voluntário composto por entidades privadas que recebem investimentos para desenvolver a sua solidariedade.

O financiamento de organizações privadas para prestação de serviços públicos na lógica do pluralismo de bem-estar pode ser proveniente de duas esferas: o mercado e o Estado. O Estado não é o financiador exclusivo das organizações privadas do setor voluntário. Muitas vezes um serviço público é ofertado pelo mercado.

Na perspectiva do mercado, é interessante compreender que a satisfação das necessidades básicas pode ser um ótimo produto de barganha política. Não se trata apenas de uma responsabilidade social, ou de uma ação solidária. Muitas vezes, por trás dos financiamentos do mercado na prestação de serviços sociais encontra-se interesses no que se refere a obtenção de algum tipo de legitimidade e manutenção de hegemonia ou até mesmo interesses relacionados a expansão de mercados consumidores.

Ao financiar as ações solidárias do setor voluntário, uma superestrutura mantém sua hegemonia pois esta é uma boa estratégia de formar uma imagem de empresa ou entidade preocupada com o bem-estar social. Ao mesmo tempo em que a figura do mercado é associada a práticas de caridade, ela ganha visibilidade e apoio das famílias e da comunidade. Assim, é vantajoso e lucrativo para o mercado investir em entidades privadas de prestação de serviço social.

O Estado também é um grande financiador de grupos do setor voluntário. Na perspectiva de repasse dos recursos estatais para o setor privado ainda que de caráter voluntário, percebe-se um processo tanto de privatização das obrigações públicas estatais como uma política de investimento no setor privado.

Quando se trata do setor voluntário, não se trata necessariamente de entidades caridosas sem fins lucrativos. Trata-se de entidades privadas que prestam serviços sociais, que nem sempre atuam com a solidariedade no sentido subjetivo da palavra. Ser uma organização do setor voluntário se tornou um bom negócio, principalmente ao considerar o investimento do Estado nessas organizações.

A parceria com o setor voluntário é de interesse do Estado, pois essas organizações oferecem os serviços sociais que o Estado deixa de ofertar ou o faz de forma precária. É transferindo essa responsabilidade para entidades privadas que o Estado “se livra” das questões sociais e privatiza os direitos sociais. A oferta de serviços pelas organizações do setor voluntário não só deixou para trás a noção de solidariedade como também está abandonando cada vez mais a noção de não ter o lucro como objetivo.

É preciso ressaltar que os investimentos estatais nessas entidades são financiamentos nos quais as fontes são os impostos pagos pelos cidadãos. O repasse de recursos, em alguns casos não é feito de forma isolada. Em muitos casos eles acompanham isenções fiscais concedidas a essas entidades, bem como diversos tipos de subvenções sociais e incentivos tributários. Considerando todo o espaço dado pelo Estado e a não ou pouca tributação, essas organizações se tornaram um bom negócio.

É devido a esses incentivos estatais que grandes empresas lançam fundações para atender determinado público e acabam se beneficiando no setor voluntário por meio da colaboração do mercado e do Estado.

Além da motivação, devem ser considerados o contexto social, histórico e político que essas organizações se envolvem para compreender o processo que lhes deu diversas nomenclaturas. Cabe aqui neste trabalho analisar o conceito de “terceiro setor” por ser categoria chave na pesquisa desenvolvida e por ser um tema relevante no processo social e econômico do contexto neoliberal.

Por fim, cabe destacar o “setor mercantil” e o seu papel no processo de privatização das políticas sociais. Nessa classificação entende-se a prestação de serviços sociais feita pelo mercado e não apenas financiadas por ele como no setor voluntário. Aqui a referência é o mercado como fornecedor direto de saúde, educação, habitação, previdência, e não apenas depositando recursos para organizações da sociedade civil exercer sua solidariedade.

Segundo Johnson (1990) é no setor mercantil que a separação entre as atividades públicas e privadas se torna mais tênue. O autor ressalta que nesse setor há três formas de manifestação: a) o mercado no mesmo patamar do Estado; b) o mercado como o principal provedor de proteção social, mas com ampla participação do Estado; c) o mercado como principal provedor da proteção social e o Estado com participação mínima e residual.

Essa perspectiva segue a lógica de que no mercado reside a eficiência e a eficácia, enquanto no Estado existe burocratismo e má qualidade. Aqui predomina a lógica mercadológica não só da efetividade do mercado, mas também da variedade de demandas por proteção social que somente o mercado consegue ofertar, conforme essa ótica. O setor mercantil está contagiado com a hegemonia do mercado e trabalha na difusão das ideias mercadológicas que tomam o imaginário dos indivíduos de tal forma que nessa lógica acredita-se que mesmo quando o mercado age com falhas ainda sim ele é mais vantajoso que o Estado.

Podem ser afirmados dois resultados negativos da ação do setor mercantil: o primeiro resultado é que o Estado se torna cada vez mais inoperante e irresponsável à medida que o mercado vai tomando o espaço da proteção social, o segundo é o afastamento total da noção de redistribuição, uma vez que a premissa do mercado é a acumulação. Na verdade trata-se aqui de duas intenções primordiais do setor mercantil, com ênfase para o segundo resultado porque a redução do Estado já um processo extensamente visível em todos os setores do pluralismo de bem-estar, no mercantil não seria diferente.

O mercado não tem interesse algum em trabalhar na perspectiva da redistribuição. Não refiro aqui, somente à redistribuição de renda, mas também a todo e qualquer processo de redistribuição que atue no campo da proteção social. A noção de redistribuição não adentra o setor mercantil, porque aqui nesta categoria são levados em conta os interesses e as preferências individuais e não as necessidades sociais básicas. A referência para o setor mercantil são os direitos relativos à liberdade.

Para os liberais, os direitos relativos à liberdade devem ter maior destaque por se caracterizarem como direitos naturais dos homens. Esses direitos devem ser privilegiados em detrimento de qualquer outra atitude, por isso a ação do Estado fica reduzida diante dos direitos de liberais, pois são naturais e como tudo que é da natureza não cabe a eles a noção de justiça, já que a classificação de justo ou injusto só pode ser feita para medidas formuladas pelo ser humano. Na natureza não cabe o conceito de justiça. Com toda essa prevalência dos direitos de liberdade o Estado passa a ter limites de atuação, pois não pode interferir nas liberdades individuais, o Estado por sua vez atua com a ideia de liberdade negativa, ou seja, sem nenhum tipo intervenção ou regulação (PISÓN, 1998). Aqui cabe a noção do setor mercantil como responsável primordial pela proteção social em detrimento da residualidade do Estado.

O setor mercantil pretende eliminar a noção de direitos sociais e incentivar a expansão dos direitos individuais. Os direitos individuais como centrais nas relações humanas foi uma noção resgatada por Hayek para a difusão do neoliberalismo (PISÓN, 1998).

Para o autor da concepção neoliberal, a liberdade deve ser o princípio básico da contemporaneidade. Isso resulta no que Mota (1995) chama de cultura da crise. Em 2007, a autora confirma a sua teoria de que há uma crise proposital que culminou na privatização da proteção social. Esse processo de desmonte dos direitos sociais e incentivo às práticas do setor mercantil tem relação direta com a assistência social na

perspectiva de Mota (2007). Para a autora, as privatizações das políticas sociais geraram uma nova modalidade de cidadania: a do *cidadão-consumidor*, ou seja, daquele cidadão que tem condições de pagar pelo seu bem-estar.

Mesmo com a oferta de meios de bem-estar social no mercado, o que acontece com os cidadãos que não conseguem “comprar” a sua proteção social? Segundo Mota (2007) para dar resposta a esta pergunta, afirma que a política social que tem ganhado espaço para atender aos cidadãos pobres é a assistência social. Aparecem, então, dois extremos: de um lado o cidadão-consumidor que compra seu bem estar principalmente no setor mercantil, e o cidadão pobre que ainda conta com a ação do Estado por mais residual, focalizada e seletiva que seja.

É importante frisar que isso não significa que a assistência social escapou do pluralismo de bem-estar. A assistência social ainda é vítima dos três setores pluralistas, e além do crescimento da matricialidade sociofamiliar (setor informal); do crescimento do terceiro setor na área (setor voluntário), há também uma inserção da assistência social na prestação de serviço privado. Esse incentivo está descrito nos documentos que regulamentam os serviços socioassistenciais e está aos poucos sendo adaptado à prestação direta do mercado, como será visto no terceiro capítulo deste trabalho com a pesquisa que analisa as relações públicas e privadas na assistência social.

### **1.6 – O processo de contrarreforma no Brasil: a efetivação do pluralismo de bem-estar e da privatização das políticas sociais**

A partir do contexto histórico apresentado, a necessidade de adaptação do Estado aos ditames do neoliberalismo, foi realizada principalmente por meio de contrarreformas do Estado.

Os ajustes neoliberais caracterizaram os anos 1990 como espaço de contrarreformas e amortização dos movimentos sociais. Dos anos 1990 até os dias atuais verifica-se uma situação de contra-reforma do Estado e de redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto de expansão do desemprego e da violência (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A reforma era justificada como *necessária e irreversível* e tinha como ponto central a crise fiscal. De acordo com Behring e Boschetti (2007) o conceito de reforma foi utilizado indevidamente nesse processo, uma vez que tal conceito é usado de forma pragmática sem consideração do processo sócio-histórico que o construiu, como se qualquer tipo de mudança representasse uma reforma. O conceito de reforma tem raízes no movimento operário socialista que em suas estratégias revolucionárias lutavam por melhores condições de trabalho. A social-democracia tinha a reforma como uma estratégia redistributiva de justiça social.

Com a desvirtuação do conceito de reforma, as autoras entendem que os ajustes neoliberais que marcaram os anos 1990 são mudanças que caminham no sentido contrário à perspectiva de estratégias revolucionárias, essas reformas não contribuem para uma mudança no contexto social das classes oprimidas e nem tem essência redistributiva, portanto, merecem a denominação de contrarreforma.

O Estado brasileiro usou o impacto do fenômeno mundial da “crise fiscal”, para justificar a implementação da contra-reforma do Estado, que veio, de fato, para cumprir com as prerrogativas neoliberais e reduzir o Estado a funções mínimas de regulação. Essa contra-reforma foi norteadada pelo documento do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), chefiado por Bresser Pereira, chamado de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, concretizado pela Emenda Constitucional nº 19, de 19 de junho de 1998, que por sua vez, teve como objeto a máquina administrativa do Estado. Então, nesse momento, primeiramente foi estudada uma “reforma” do Estado, e em seguida uma “reforma” do aparelho do Estado, ou seja, o objeto da contrarreforma era o funcionamento da administração pública.

Behring (2008) esclarece que o PDRAE tinha como principal foco a *governance* do Estado brasileiro, ou seja, a sua capacidade financeira e administrativa de governar. A meta centrada na *governance* se deu porque havia uma compreensão política, nessa época, que o Estado, na opinião dos autores formuladores da proposta, não tinha problemas com relação à governabilidade, ou seja, na legitimidade do Estado perante a sociedade. Assim, foi necessário alterar a forma de administração pública adotada até aquele momento para uma nova forma de governar que, automaticamente, em um plano mais amplo, e por meio da ordem interna e do livre desenvolvimento das determinações do mercado, levaria a uma situação de justiça e igualdade para os indivíduos.

De acordo com Diniz (1996) a governabilidade refere-se às condições gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, tais como, as características

do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras.

Para autora a *governance* é referente à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ, 1996).

De acordo com o PDRAE a estratégia era combater a lentidão, morosidade e ineficiência que o modelo burocrático trazia à gestão pública, o que facilitava a corrupção, principalmente no formato de *rent seeking*<sup>19</sup>, e fazer valer a *res pública*.<sup>20</sup> Para tanto, o plano previa uma substituição do modelo administrativo burocrático para o modelo gerencialista. Esse novo modelo de gestão pública significava, na prática, a concretização do neoliberalismo, pois, é esse modelo de administração que traz ao Estado as ideias de flexibilização, descentralização e foco nos resultados, como na administração privada. Tais noções levam a uma minimização do papel do Estado na execução direta dos serviços sociais públicos e a delegação de funções estatais para a esfera privada sob diversos formatos.

Segundo o PDRAE (MARE, 1995, p. 12),

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto,

---

<sup>19</sup> Atividade de grupos ou indivíduos que usam do controle do Estado para buscar recompensas particulares. Esse termo também é compreendido como uma forma de privatização ou de corrupção (BRESSER PEREIRA, 2003).

<sup>20</sup> Coisa pública, patrimônio público.



que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.

Todo esse processo de contrarreforma tinha justificativa no ajuste fiscal para recuperação do momento de crise econômica do final dos anos 1970 e dos anos 1980. A incipiente retomada do crescimento econômico foi implementada por uma agenda liberal de medidas que privilegiavam o mercado financeiro interno e externo em detrimento da garantia dos direitos sociais prevendo uma forte desresponsabilização estatal pela política social, principalmente das políticas de seguridade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; CASTRO; CARDOSO JR., 2005). Nesse bloco de medidas, segundo Draibe (*apud* Castro e Cardoso Jr., 2005) também estavam inclusos os processos de descentralização, focalização e flexibilização. A descentralização previa um acompanhamento das aplicações de recursos e das prestações de serviços. A focalização tinha como justificativa fazer com que a política chegasse ao público-alvo exato. A flexibilização por sua vez, trata do estabelecimento de parcerias com o setor privado e com iniciativas da sociedade civil (CASTRO e CARDOSO JR., 2005). Behring e Boschetti (2007) afirmam que esse trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais (descentralização, focalização e flexibilização) fazem parte do “Programa de Publicização” da contrarreforma do Estado.

Para Behring e Boschetti (2007) o trinômio descrito pelo programa de publicização tem a seguinte tradução: “a descentralização é uma mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas” (p.156); a focalização “assegura o acesso apenas aos comprovadamente pobres” (p.160); e a flexibilização que, na verdade, é a privatização das políticas sociais, seja por entidades do mercado ou por organismos da sociedade civil, gera uma “dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital” (p.159).

Raichelis (2006) chama atenção para o debate acerca do termo publicização das políticas sociais. A autora esclarece que os conceitos de publicização e de público remontam diferentes significados, pois são conceitos que têm embutidos uma concepção político-ideológica. Na perspectiva gerencialista o conceito de público tem caráter reducionista do seu potencial de responsabilização estatal. Para essa vertente, o público se situa apenas no campo de representação de interesses da sociedade, sendo, portanto dever da mesma. Em contraposição Raichelis (2006, p.07) entende a “esfera pública

como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia”.

Nesse debate, Raichelis (2006) afirma que o espaço da publicização como movimento de sujeitos sociais é a esfera pública. Esse espaço tem de expressar os interesses da sociedade para efetivar o processo de democratização, com o fortalecimento do Estado. Contudo, a autora atenta para a polarização do conceito de público e de publicização entre um ou outro lado da relação Estado-sociedade.

Isso significa que a construção de uma esfera pública, nos termos da autora, deve transcender as formas estatais e privadas, não sendo esfera excludente de nenhum dos lados, mas criando um novo espaço de pactuação e participação. Esse processo de intermédio se dá pelo fato de que a publicização é direcionada pela correlação de forças políticas que entram em cena na sociedade, portanto têm em si as condições de conflitos sociais. O conceito de publicização defendido por Raichelis (2006) caminha no sentido de ampliação da cidadania, permitindo dinamizar a participação e o controle social. Já Pereira e Grau (1999) entendem a publicização como a alternativa entre privatização e estatização.

Além da crise fiscal, a contrarreforma do Estado por meio do PDRAE também se justificava nos argumentos da ineficiência do Estado consequência do burocratismo.<sup>21</sup> De acordo com Pereira e Grau (1999) a crise econômica exigia uma reformulação da administração pública dotada dos princípios da eficiência e da economicidade. É nesse sentido que surge a proposta de prestação de serviços públicos não-estatais financiados pelo Estado, relacionados no Programa de Publicização do PDRAE. Esse programa visava transformar *organizações estatais ou de entidades constituídas voluntariamente por particulares aos quais se atribui uma relação formal com o Estado, expressa em fomento e fiscalização* em organizações públicas não-estatais (OPNES).

Pereira e Grau e (1999, p. 16) afirmam que o setor público não-estatal:

São organizações ou formas de controle “públicas” porque voltadas ao interesse geral; são não-estatais porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes públicos tradicionais.

---

<sup>21</sup> Termo em referência a Pereira (1996) que assim chama as disfunções da burocracia em Weber, uma vez que o conceito de burocracia para o seu idealizador tratava de um modelo racional-legal de administração pública que centrado nos procedimentos técnico formais, impessoais, hierarquizados, objetivava tirar do aparelho do Estado as práticas patrimonialista de apropriação privada da coisa pública. Contudo, o termo burocracia é por vezes confundido com as suas disfunções, ou seja, as suas consequências indesejadas. Essas disfunções a autora classifica de burocratismo.

As OPNES para os autores são mais “ricas” na prestação de serviços sociais que o Estado porque permitem a competição, a flexibilidade, e uma maior responsabilização dos dirigentes e participantes. A única parte que caberia ao Estado é o financiamento desses serviços. Ao financiar as OPNES o Estado estaria atendendo aos direitos sociais. De acordo com essa perspectiva teórica que enquadra essa prática nas ações de um Estado social-liberal.

A diferença entre o público não-estatal e o privado é que este age para a acumulação de capital e para ganhos privados, enquanto aquele existe para servir o bem público. A diferença do estatal é que o público não-estatal conta com voluntários ou cidadãos privados e não por políticos eleitos. Esses agentes voluntários têm um compromisso ideológico com a causa o que torna de cara o trabalho mais humanizado (PEREIRA; GRAU, 1996, p. 31).

A defesa da delegação da responsabilidade pelas políticas sociais do Estado para a sociedade por meio das OPNES é firmada nas ideias de solidariedade, cooperação social, compromisso, que para os defensores são princípios indispensáveis para a execução de serviços sociais onde é indispensável “a dedicação humana”.

Para Moroni (2009) esse processo de contrarreformas incentiva um auto-financiamento das ações sociais e uma reafirmação do voluntariado e da responsabilidade cidadã, em detrimento da formação de espaços de disputa política para a cobrança dos meios de garantias de direitos. O processo de publicização proposto pelo PDRAE pode configurar um processo de privatização das políticas sociais, pois, segundo Montaña (2001) essas são estratégias neoliberais no processo de minimização do Estado no que se refere ao social.

As contrarreformas dos anos 1990, segundo Mota (2007, p.130) representaram uma polarização da “política social entre a privatização e a assistencialização da proteção social, instituindo ao mesmo tempo, as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, este último objeto da assistência social”.

As exigências do processo atual de acumulação capitalista, as multiplicidades de formas organizativas, a necessidade de colaboração entre classes sociais, a adequação da gestão pública às prerrogativas neoliberais são aspectos que fazem a sociedade civil ter um papel central nas análises sociológicas contemporâneas (AMARAL, 2008).

Como já tratado anteriormente, o conceito de sociedade civil tem sido tratado de forma esvaziada do seu contexto político-ideológico e tem se resumido a mero instrumento de execução privada de políticas públicas. Essa perspectiva afasta da

sociedade civil do seu direito à participação enquanto possibilidade de reivindicações e de proposições diretas em espaços que permitam um efetivo controle social sob as políticas públicas.

De acordo com Moroni (2009), no processo de constituinte na década de 1980, a luta dos movimentos pela ampliação dos meios democráticos de participação social reivindicava a atuação firme da sociedade nos processos de formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas sociais. Contudo, até os dias atuais, essa participação social ainda é permeada de vicissitudes que acabam deslocando a sociedade civil do campo de disputa política.

A CF de 1988 legitima a democracia participativa fundamentada na diversidade dos sujeitos políticos coletivos e na construção de espaços públicos de conflitos e negociação (MORONI, 2009). O objetivo da democracia participativa não é mais que a universalização da cidadania. Para isso, a democracia precisa favorecer a soberania, a autodeterminação e a autonomia dos cidadãos.

O neoliberalismo detém uma forma peculiar de participação social. É aquela feita por meio do terceiro setor. Para Grau (2003, p. 168):

Participação cidadã contém dois tipos de expressões sociais: a defesa de interesses coletivos difusos que buscam expressão e resolução política, e a defesa de concepções alternativas sobre o interesse público. Um outro caso, a marca distintiva seria a intervenção direta dos sujeitos sociais sobre os assuntos de interesse público. Tematizar sobre a participação cidadã supõe ultrapassar as modalidades básicas de democracia, a participação de partidos políticos, e as eleições. É nesse sentido que se justifica a existência de espaços públicos não-estatais.

Para Grau (2003) a participação cidadã é também atuar diretamente na implementação das políticas públicas, e não somente nos órgãos de pressão e controle como os Conselhos, o que justifica a presença de entidades que executem serviços sociais públicos que deveriam também ser estatais.

Nessa lógica a participação social vem se diluindo de uma perspectiva de controle social para a atuação prática e direta no terceiro setor (GRAU, 2003). Nesse mesmo contexto perde-se de vista o efetivo controle social da sociedade sobre o Estado. De acordo com Salvador (2008, p. 110), “o controle social deve ser visto na perspectiva da construção da hegemonia na sociedade civil com a intenção de influir na gestão pública, canalizando e assegurando recursos públicos para as políticas sociais que efetivam direitos”.

A crise do Estado acabou por configurar outra proposta de participação centrada na ideias da atuação da sociedade na prestação de serviços sociais. Para Silva et al (2005) a participação social com a contra-reforma do Estado passou a não mais requerer a ampliação do debate público, mas sim de espaços de ação direta baseados nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada.

Uma das formas democráticas que a CF brasileira estabeleceu de controle social sobre o Estado foi a instituição dos Conselhos. De acordo com Silva et al (2005) os conselhos emergem da demanda de democratização da sociedade em face do poder decisório que permeia as políticas sociais. Por sua vez, as parecerias inspiram-se na demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência.

Os conselhos têm importante papel na formação da agenda pública, pois são espaços de disputas de interesses, de dar transparência às ações do Estado, por meio de articulações e discussões. De acordo com Silva et al (2005) é possível relacionar algumas características gerais dos conselhos de políticas sociais, entre outras: a) composição heterogênea entre representante governamentais e não-governamentais; b) composição heterogênea do segmento não-governamental (composto por usuários, trabalhadores da área, entidades, e outros).

Os conselhos podem ser de caráter consultivo ou deliberativo. Os primeiros têm caráter exclusivamente propositivo e de assessoramento, atuam na articulação, na concertação e na proposição. Os últimos têm poder de tomada de decisão e podem deliberar propostas de ação para a política que tratam. Quando a partilha da gestão entre governo e sociedade é estendida a todos os assuntos de organização, estrutura e funcionamento dos conselhos tratam-se de conselhos gestores amplos, como é o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Quando o conselho trata apenas um programa ou um fundo público são denominados conselhos gestores tripartites.

No sentido de ampliar os espaços de debate e disputa política é que a participação social seria levada a promover uma democracia justa e igualitária. Contudo, o Estado tem colocado empecilhos para que dessa forma a sociedade atue na construção da agenda pública. A concepção de sistema descentralizado e participativo proposta pela CF de 1988 traz novos mecanismos para o processo de decisão para além daqueles firmado pela democracia representativa (eleições, e voto).

Para Moroni (2009, p. 251) a participação tem duas dimensões: a) uma dimensão política: “a partilha do poder e o reconhecimento do direito de interferir de maneira

permanente nas decisões políticas”; b) uma dimensão pedagógica: é o espaço de “expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater, e chegar ao consenso”.

O sentido da participação com formação política ancorada à concepções ideológicas é o que faz a sociedade civil adquirir o poder de decidir sobre a prestação de serviços sociais público que são instrumentos de regulação da vida social.

As novas perspectivas do papel da sociedade civil no sistema de garantia de direitos acaba tendo uma imensa dificuldade conseguir dar respostas efetivas para a demanda por políticas sociais. Essa mudança de atuação da sociedade civil de pressionar o Estado por meio dos movimentos sociais e políticos na garantia dos direitos de cidadania, para o papel de executora de medidas que supram a carência de necessidades sociais básicas, não têm contribuído para uma melhoria da proteção social.

### **1.7 - Fundo público e gasto social**

O orçamento é um instrumento de gestão de uma política social, não somente porque é fornecedor de recursos para a implementação concreta de uma política. Ele também é instrumento qualitativo e não somente quantitativo. Segundo Oliveira (2009) o orçamento também é resultado de um processo histórico que teve composição, função e propósitos diferentes em períodos históricos diferentes. Por isso o orçamento é uma importante categoria de análise quando se estuda uma política social, pois nele está expresso a correlação de forças entre Estado e sociedade civil, Estado e mercado, classe trabalhadora e elite burguesa, e demais debates e contradições que existem na arena discussão sobre *res pública* (OLIVEIRA, 2009; CASTRO e CARDOSO JR, 2005).

Oliveira (2009) faz um amplo histórico do orçamento, mostrando que para o liberalismo o princípio basilar do orçamento é que as receitas públicas devem ser sempre maiores do que as despesas. Para os liberais trata-se de uma relação óbvia e automática, até porque o Estado não deve ser responsabilizado por nada além das suas funções clássicas (segurança pública e justiça) para manter a ordem, a propriedade e os contratos. Contudo, esse princípio de atutorregulação do mercado desmoronou com a crise de 1929, o que traz implicações e a reformulação da própria perspectiva do fundo público. Talvez, essa mudança tenha sido o maior impacto dessa crise, pois o keynesianismo, a intervenção do Estado na economia e no social foram norteadas por

essa mudanças na concepção de orçamento e fundo público. O Estado se tornou o grande reestruturador do mercado e fornecedor de bem-estar social, a partir da noção de que o orçamento é ferramenta que permite proporcionar a redistribuição de renda na economia via receitas públicas, com base em impostos progressivos e com gastos sociais universais; direcionar o nível de investimento e de emprego; e amortecer os impactos da crise.

Com isso, é importante compreender que orçamento não se limita a uma peça técnica exclusiva dos profissionais que trabalham diretamente com a sua elaboração e manutenção. O orçamento diz respeito a toda a sociedade. Segundo Oliveira (2009, p. 74), a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a definição sobre a origem dos recursos para financiá-los obedecem a critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada na sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade.

No sentido de considerar a importância do orçamento no campo político é que se considera o fundo público tão importante para a manutenção das políticas sociais quanto para a reprodução do capital. De acordo com Salvador (2010), o fundo público é parte da reprodução do capital porque é investido em infraestrutura para o desenvolvimento do capital; cria uma demanda para o consumo de massa; e também pelo controle das relações econômicas. A forma com o fundo público está disposto, bem como as medidas políticas causadas a eles pode acarretar uma série de desvios, retrações, vinculações, desvinculações, contingenciamentos que favoreçam o mercado em detrimento da sociedade. O caráter contraditório do fundo público faz necessário o controle democrático, e as análises do caráter do orçamento na esfera do Estado, afinal da mesma forma que ele não é uma peça automática do processo de regulação do mercado, ele também não está automaticamente a favor do bem-estar social.

O Estado de bem-estar, ao proporcionar uma atenção do fundo público às demandas sociais, acabou contribuindo para o arrefecimento da classe trabalhadora. Segundo Salvador (2010), a noção de garantias sociais no Estado de bem-estar fez com que a classe trabalhadora buscasse seus direitos no sistema de bem-estar capitalista, sem questionar o capital em si, muitas vezes até perdendo a noção de classe. Esse processo se arrasta nos movimentos sociais de hoje, que acabam confundindo o papel da democracia na luta por igualdade. Não se deve tratar de uma residual, mas de uma luta constante em todos os aspectos que atinjam os direitos de cidadania de forma estrutural e não apenas atuar na demanda conjuntural.

A segunda Guerra Mundial, os governos ditatoriais na América Latina, o combate intenso ao comunismo e às disputas de classe, acabaram proporcionando uma supremacia do mercado dentro do aparelho do Estado, que reiniciou o perfil socioeconômico, passando a adotar medidas cada vez mais voltadas ao mercado e menos preocupadas com a cidadania.

A estratégia adotada da “crise fiscal” dos anos 1970, simbolizada pelo esgotamento da política keynesiana, despertou uma disputa acirrada pelo orçamento público que era dito como escasso na época, devido aos gastos da política de recuperação econômica (BEHRING, 2002). Nessa disputa por verbas públicas, as políticas sociais foram as grandes prejudicadas na partilha do orçamento. A partir desse momento até hoje, tais políticas são vistas como despesas estatais desnecessárias ou que devem ser reduzida, e com a predominância da cultura neoliberal reforça-se a tese Estado não seja o financiador desses gastos sociais.

As políticas neoliberais têm características que estão intimamente ligadas às políticas sociais, pois ferem substancialmente o financiamento estatal de ações públicas. Navarro (1998) aponta como tais características: os déficits no orçamento público, as intervenções estatais no mercado de trabalho, a oposição entre crescimento econômico e políticas distributivas, a não intervenção do Estado no comércio internacional.

A partir da década de 1980, o orçamento estatal público passou a ser alvo das políticas neoliberais que primavam por uma redução dos gastos sociais e incentivavam que os países construíssem reservas para serem utilizadas no pagamento de dívidas externas. A proteção social da população passou para último plano e o mercado “nunca foi tão privado”.

Tomando como ponto de análise os Estados Unidos após a segunda guerra mundial, O’Connor (1977) adota duas premissas para a compreensão dos gastos estatais: a) o estado capitalista tenta desempenhar duas funções básicas e contraditórias: acumulação e legitimação; b) a “crise fiscal” só pode ser entendida a partir de categorias marxistas básicas.

Para O’Connor (1977) as despesas estatais correspondem a duas funções básicas: o capital social e as despesas sociais. O capital social “é a despesa exigida para a acumulação privada” (p.20). Pode ser de dois tipos: 1- investimento social: projetos e serviços que aumentam a produtividade de um quantitativo de força de trabalho e aumenta a taxa de lucro, representando o que Marx chamou de capital social constante; 2 – consumo social: projetos e serviços que diminuem o custo da reprodução do



trabalho e aumenta a taxa de lucro, significando em termos marxianos, o capital social variável. Por sua vez, as despesas sociais são projetos e serviços para a manutenção da legitimação do Estado. Essas despesas não são indiretamente produtivas.

Praticamente todos os equipamentos públicos estatais e despesas públicas têm esse caráter duplo de forma simultânea. É exatamente por incorporarem as funções de legitimação e acumulação que as decisões orçamentárias tomam importância na análise de uma política social, pois, dessa forma, se torna um espaço de disputa de interesses, o que pode determinar os rumos da garantia de um direito social.

O capitalismo conta com algumas estratégias que geram consequências diretas para reprodução do capital e a ampliação da acumulação privada por meio da exploração da força de trabalho. Primeiro O'Connor (1977) ressalta que a oferta de capital gera demanda por gastos sociais. Em seguida afirma que a acumulação de capital social e das despesas sociais é um processo contraditório, que cria tendências para fins econômicos, sociais e políticos. Exemplificando, seria algo como se o Estado tivesse o papel de socializar os custos do capital, entretanto o *surplus* sofre apropriação privada. É essa apropriação privada que gera a crise fiscal, e não a socialização do capital social em si. A tensão permanente entre o gasto estatal para garantir a coesão social *versus* aquele destinado à acumulação do capital monopolista é fator gerador de crises. De forma que os gastos sociais não são autônomos e sim inseridos na crise geral do Estado capitalista (O'CONNOR, 1977).

A “crise fiscal” pode ser compreendida com a brecha entre as despesas e as rendas do Estado sem ser realizada a socialização dos lucros. A apropriação privada dos rendimentos das despesas públicas gera uma percepção errada de que as despesas públicas aumentam mais rapidamente que as formas de financiá-las, quando na verdade o que impede que as contas públicas não fiquem deficitárias é a apropriação privada. Nesse sentido, o Estado dá maior magnitude a “crise fiscal” para obedecer as finalidades do capital privado. Essa disputa pela acumulação privada das despesas sociais acontece dentro de uma arena política, que interferem diretamente na formação do orçamento público.

De acordo com Oliveira (2009, p. 9) “o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos”.

No Brasil, as políticas sociais passam, atualmente, pelas consequências das medidas estatais de combate a “crise fiscal” dos anos 1970 e 1980. Essas medidas

concretizaram a instauração do modelo político e econômico neoliberal na década de 1990 por meio de privatizações, terceirizações, transferências de responsabilidades para a sociedade civil organizada, entre outras medidas, que em sua maioria levam a uma desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais, concretizadas especialmente pelo processo de contrarreforma do Estado.

Uma estratégia neoliberal de estabilização econômica foi a redução do gasto social. Obviamente, essa estratégia acarretou mudanças nos rumos das políticas sociais, de acordo com Castro e Cardoso Jr. (2005, P. 269)

Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas delas efetivamente implementadas.

Boschetti e Salvador (2006) afirmam que após 1996 as modificações realizadas nas legislações infraconstitucionais aumentaram a carga tributária brasileira por meio da arrecadação de tributos taxados sobre o consumo e a renda dos trabalhadores. Os tributos sobre o consumo são indiretos, pois não incidem sobre a renda e o patrimônio (impostos diretos), mas sim sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo, assim, regressivos, pois oneram muito mais a classe trabalhadora, visto que incidem sobre o consumo e menores salários e não sobre o lucro e o patrimônio (Bochetti e Salvador, 2006). Por outro lado, as medidas adotadas ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso isentaram a distribuição de lucros e dividendos, assim como as remessas para o exterior, de imposto de renda. Além disso, a falta de reajuste periódico da tabela de imposto de renda até 2001 implicou no aumento da carga tributária direta dos trabalhadores assalariados, enquanto os capitalistas tiveram suas rendas isentas de tributação.

A tributação sobre consumo e serviços onera proporcionalmente muito mais o contribuinte de menor poder aquisitivo, pois este, como todos os cidadãos, necessita adquirir itens necessários à sobrevivência, como alimentos, porém, paga de imposto o mesmo valor que um cidadão de maior poder aquisitivo. Além disso, no Brasil, a tributação sobre o patrimônio é insignificante, não chegando a 3% do PIB (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006). Fica claro então que a crise fiscal as medidas adotadas no Brasil contribuíram para um enriquecimento dos mais ricos e empobrecimento dos mais pobres.

A grande maioria da legislação social infraconstitucional foi efetivamente estabelecida a partir de 1993. As políticas sociais, como meios de garantia desses direitos, tiveram sua organização iniciadas já com obstáculos para execução devido ao processo de contrarreformas.

Os ajustes neoliberais caracterizaram os anos 1990 como espaço de contrarreformas e amortização dos movimentos sociais, como afirmado por Boschetti e Behring (2006).

Ainda em busca de mais fatores que distanciassem a política social do Estado, entre as medidas neoliberais estava o combate à chamada rigidez do orçamento público, ou seja, estavam em disputa aqueles recursos que tinham destino certo e garantido. Para que fosse permitido retirar recursos de um lugar para outro, na desculpa de fazer uma alocação mais adequada dos recursos orçamentários, em 1994 foi aprovada uma emenda constitucional que permitia a desvinculação de recursos de 20% em todos os tributos federais. Essa medida foi primeiramente chamada de Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente denominada de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e tiveram vigência até o final de 1999. Em 2000, essa desvinculação foi prorrogada até 2007 e passou a se chamar Desvinculação de Recursos da União (DRU). –Em 2007, a DRU foi prorrogada até 2011 pela emenda constitucional nº. 56/2007.

De acordo com Salvador (2010, p. 43):

A vinculação de recursos para as políticas sociais é uma importante conquista da Constituição de 1988. A década de 1980 foi marcada pela luta contra a ditadura e pelas reivindicações e pressões dos trabalhadores e movimentos sociais. A convocação de uma Assembléia Constituinte, eleita em 1986, permitiu que diversas demandas de expansão dos direitos sociais e políticos fossem incorporadas à Carta Magna. Para que fossem efetivados na prática, surgiu a idéia da vinculação de receita.

Boschetti e Salvador (2006) afirmam que a DRU tem a função de retirar recursos, principalmente das políticas de seguridade social e de educação (Salvador, 2007), para compor o *superávit* primário, cujo destino é o pagamento de juros da dívida externa, pois a partir de 1999, o Brasil comprometeu-se em acordos com o FMI a produzir *superávits* primários como forma de garantia ao pagamento dos juros da dívida.

O gasto público, como afirma Castro e Cardoso Jr. “é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do Estado compondo o núcleo central dos sistemas de proteção social modernos” (CASTRO e CARDOSO JR, 2005, P. 261).

Diante da precarização do gasto social promovido pela crise fiscal e pelas respostas neoliberais dadas a esta crise, Behring e Boschetti (2007) consideram a política de assistência a mais prejudicada em conseguir se concretizar enquanto política pública. As autoras afirmam que essa política sofre para superar características históricas tais como: demora da sua regulamentação enquanto direito; associação da ideia de assistência ao caráter de filantropia; predominância de práticas paternalistas e ênfase em programas de transferência de renda.

Atualmente a perversidade do modelo neoliberal sobre o gasto social, vem agindo com uma nova faceta em relação às políticas de seguridade social. Desde 2000 (MOTA, 2007) a assistência está ganhando espaço no orçamento da seguridade social, representando um acréscimo do gasto social nessa política. A questão da perversidade neoliberal nesse ponto está embutida nos tipos de serviços relacionados à assistência social que têm sofrido acréscimo nestes últimos anos.

Diante das reduções das políticas sociais causadas pelas crises econômicas, e do tratamento assistencialista que é dado à questão social, é notável a intenção do Estado brasileiro de tratar a assistência social de forma mínima no sentido qualitativo, o que fica claro quando se analisa o planejamento, a execução dessa política e principalmente as contrarreformas dos últimos anos.

No que se refere à acusação de que a assistência social é um gasto que gera crise ao Estado, Pacheco (2006) afirma que os recursos destinados a essa política nunca foram suficientes para causar déficits. O autor ainda acrescenta, afirmando que as despesas do Estado com investimento no grande capital são infinitamente maiores que os gastos com políticas sociais.

Uma das tendências neoliberais para a política de assistência social é o seu desvio para o terceiro setor. Ainda como estabelecido pela reforma do Estado, em seu Programa de Publicização, na justificativa de se retirar o imenso peso causado pelas políticas sociais que contribuem para o excesso de burocracia e geram altas despesas, a assistência não é reconhecida como investimento social e está sendo gradativamente retirada da esfera estatal. No DF o maior exemplo dessa desvinculação do Estado, está nos altos números de convênios feitos com entidades não-governamentais, que serão objeto de análise no terceiro capítulo desta dissertação. O próximo capítulo é dedicado à compreensão histórica da configuração da assistência social no Brasil.

## Capítulo 2

### **A Política de Assistência Social: Saindo do Voluntariado para o Setor Voluntário<sup>22</sup>**

#### **2.1 – A história da assistência social: da filantropia ao direito.**

A assistência social por muitas vezes é excluída do ciclo de garantia de direitos sociais. De acordo com Pereira (2008b) existem pensamentos de que a assistência social não é uma política social porque sofre historicamente de uma defasagem na sua forma de gestão e não tem embasamento em informações científicas, mas em uma *anomia*

---

<sup>22</sup> Trato de voluntariado como sendo a concepção de filantropia na qual a assistência social surgiu, e de setor informal, a proposta do pluralismo de bem-estar que traz de volta a participação da família, da sociedade e do mercado na proteção social.

*social*, que deveria ser combatida pelas outras políticas sociais e econômicas: educação, trabalho, renda, previdência, saúde; e não pela assistência social. Além dessa perspectiva, a autora também afirma que a assistência social é vista com um *antidireito*, pois é tratada como uma medida estigmatizante e não como um direito de cidadania.

No Brasil somente na primeira fase do “Estado Vargasista”, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, houve a primeira intenção estatal de gerir serviços de assistência social. Anterior a esse momento havia apenas eventuais subvenções a entidades beneficentes por meio de ação direta do governante (MESTRINER, 2008). Esse processo se dá desde as legislações imperiais, sempre por meio de filantropia e caridade, em articulações estatais principalmente com entidades de cunho religioso:

a Igreja católica, que tradicionalmente dominou o setor da filantropia por intermédio das suas congregações religiosas, apoiada pelas novas teses trazidas pelas encíclicas papais, investiu nessa aliança nos momentos estratégicos de crise, de forma a expandir sua doutrina e seu poder. Com sua “força disciplinadora”, colaborou também para o abrandamento das pressões populares, disputando subliminarmente com o Estado o controle social e ideológico sobre a sociedade (MESTRINER, 2008, p. 286).

De acordo com a autora a assistência social no Brasil teve suas primeiras representações já em uma relação dual entre público e privado, isso com a prática dos serviços pelas entidades religiosas que recebiam subvenções estatais. Inicia-se aí uma relação de Estado patrocinador da assistência social sustentada pelo princípio da subsidiariedade. O objetivo do CNSS era centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas sendo utilizado como mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas.

Por 30 anos no Brasil, a assistência social foi alimentada por subvenções sociais ao setor privado tornando a ação estatal uma medida supletiva. De acordo com Mestriner (2008, p. 288) a subvenção era, nessa época, “um mecanismo inaugural e permanente de relação do Estado com a filantropia”.

O primeiro órgão de proteção socioassistencial foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942. A LBA realizou suas iniciativas por meio da articulação do trabalho voluntário com os investimentos estatais. A entidade administrava os procedimentos de prestação dos serviços sociais e auxiliava as organizações a trabalharem com a assistência social.

No período populista (1946-1964) foram poucas as alterações na assistência social. Contudo cabe ressaltar a criação de entidades de serviço social autônomo como o Serviço Social da Indústria (SESI), criado em 1946. Esse fato caracteriza uma forma de entrada do empresariado na prestação de serviços focalizados em categorias trabalhistas. Para Mestriner (2008) esse momento pode ser definido como *filantropia pedagógica profissionalizante*. Convém destacar que o SESI e as demais entidades que hoje compõe o sistema “S” tem como fonte de receitas desde a década de 1940 as contribuições (tributos) que incidem sobre a folha de salários das empresas, que são recolhidas e fiscalizadas pelo Estado, contudo, repassadas à entidades, na maior parte, de direito privado.

No governo Kubitschek, no período desenvolvimentista, as pressões sociais fizeram o Estado perceber que era preciso estabelecer novas formas para o trato da “questão social” e isso foi feito com incentivos para que o setor privado se apropriasse da situação. Assim, por exemplo, foram instituídas as deduções na tributação de imposto de renda de doações a instituições sociais e as isenções na contribuição à previdência social, além das certificações para fins filantrópicos (MESTRINER, 2008). Nesse momento ainda prevalece o princípio da subsidiariedade, pois, ainda com pressões sociais o Estado não tomou para si a competência de executar os serviços socioassistenciais.

Ainda no governo do Presidente Juscelino Kubitschek foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que uniformizou benefícios e ampliou cobertura, mas manteve excluído do sistema de previdência social os trabalhadores rurais e os trabalhadores sem vínculo formal de relação trabalhista (FLEURY, 1994). Com isso, permaneceram ausentes da proteção previdenciária os trabalhadores rurais, os pobres e marginalizados, que permaneciam dependentes da assistência de entidades filantrópicas, privadas ou públicas, que atuavam de forma precária.

Na ditadura militar cresce o aparato estatal da assistência social, principalmente com a integração da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM) e das Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM) à LBA. De acordo com Mestriner (2008) esse aparato estatal formou um elo entre assistência, filantropia e repressão. A esse momento a autora atribui a definição da assistência social como *filantropia de clientela ou filantropia de favor*.

Com o retorno da democracia a assistência social ainda não conseguiu livrar-se do caráter de benemerência. Mestriner (2008, p. 293) diz que nesse momento “a

filantropia e a assistência social se identificam perversamente, com a prática de corrupção e do favorecimento patrimonial”.

A partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR) a assistência social ganhou destaque como os conferidos às demais políticas sociais, isso porque este plano propôs uma economia antirecessiva de retomada do desenvolvimento, pautada também por critérios sociais. Tinha como objetivos mais básicos o enfrentamento à pobreza por meio da recuperação dos salários e investimentos sociais. Com a Constituinte, a assistência social passa por um amplo ciclo de debates e estudos, que, ainda que tardio, contribui para o combate da negatividade em seu conceito.

A partir da CF de 1988 ocorreu o reconhecimento da assistência enquanto direito social garantido pelo Estado, sem necessidade de contribuição prévia, caracterizando um dos pilares de garantia de direitos relativos à cidadania no âmbito do sistema de seguridade social. Embora o processo de instauração de cidadania no Brasil seja considerado tardio, Boschetti (2003) afirma que a intervenção do Estado brasileiro na política de assistência social se dá desde a década de 1940 com a criação da LBA, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977.

O SINPAS, criado durante a ditadura militar, agrupou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). Paralelamente na área da saúde, em torno de 40 milhões de brasileiros permaneciam sem acesso a serviços médicos. O sistema consistia na existência de um setor privado de saúde para o atendimento dos ricos, os planos de saúde destinados para um grupo seletivo de trabalhadores assalariados, o seguro público somente para aqueles que contribuíam para a previdência social e os pobres ficavam à mercê da caridade alheia (FALEIROS, 2000). De fato, “somente em 1985 a assistência social passou a compor o Plano Nacional de Desenvolvimento, recebendo pela primeira vez a designação de política social”. (BOSCHETTI, 2003, p.43)

A Constituição Federal (CF) determinou a assistência social como política de seguridade social não contributiva e destinada a atender as situações que demandam por proteção social que envolvam família, maternidade, infância, adolescência, velhice, pessoas com deficiências e mercado de trabalho. O perfil dado pela CF da demanda por proteção social passa costumeiramente pelo recorte da pobreza e situações de riscos e vulnerabilidades sociais, apesar do princípio constitucional de universalidade dessa



política que é cerceado pela redação que delimita o seu público-alvo quando afirma que esta política se destinará a quem dela necessitar (PEREIRA,1996).

Esse perfil de proteção é reproduzido pela LOAS e posteriormente pela PNAS quando se amplia a atuação da assistência para uma política que garanta a superação das vulnerabilidades e riscos sociais não somente na forma material, mas também de forma social e cultural. Porém, esta política nacional ainda é centrada no recorte da pobreza, podendo fazer da assistência consequência e não prevenção das mazelas sociais.

A demora para que a política de assistência social fosse tratada como um direito social e um dever estatal, segundo Boschetti (2003), é devido à realidade brasileira de interesse dos governantes em praticar o clientelismo e de transferir as ações que deveriam ser um direito, para sua imagem pessoal reforçando práticas populistas de filantropia. Além do constante conflito entre assistência e trabalho, pois os critérios para execução dessa política estão centrados na incapacidade para o trabalho.

Desmerecer os avanços trazidos pela CF para assistência social seria uma forma de análise muito rasa e residual. O processo da Constituinte não foi um espaço neutro e isento da manifestação dos trabalhadores. A questão da pobreza e da desigualdade social era pauta dos movimentos sociais da época que pressionaram a Constituinte, bem como era também bandeira dos intelectuais que compuseram os grupos de trabalho para a formulação das ideias constitucionais.

A constituinte definiu como premissa do sistema de proteção social brasileiro que “todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços nesses direitos” (STEIN, 1997, p. 73). Não há como desconsiderar este avanço. A garantia de mínimos sociais ainda que configure uma perspectiva de redução da ação do Estado era um progresso com relação à situação anterior. Por sua vez, isso também não justifica o papel reduzido do Estado e as tentativas de desconstruir as conquistas da CF de 1988, logo depois na década de 1990.

A universalização dos direitos sociais ainda não é garantida na implementação das políticas sociais no Brasil, o que tem sido agravado pela extrema focalização em padrões situacionais específicos. Na assistência social é visível a sua submissão aos princípios da seletividade e focalização, pois a maioria de seus programas, ações e serviços são baseados em critérios e contrapartidas que restringem o acesso. Não sendo suficiente ser cidadão e necessitar dessa política.

A política de assistência social no Brasil tem em seu histórico a focalização na pobreza extrema o que contribui para a desvinculação do entendimento dessa política como garantidora de direitos e leva à compreensão desta como mera benesse governamental. É nesse tipo de situação que Sposati (2002, p. 21) afirma que “a possível política de proteção social se exprime em manifestação de protecionismo.

Para Boschetti (2003) o princípio da seletividade trata de uma escolha, por meio de estabelecimento de critérios, de quem terá garantido determinado direito social. Essa escolha, como afirma a autora, nada tem a ver com questão de prioridade, mas sim, com restrição.

Mesmo inserida no conceito de seguridade social, a assistência social ainda é vista com maus olhos quando se trata da responsabilidade do Estado em garantir esse direito. As sociedades capitalistas por serem centradas no trabalho fazem com que a proteção dada pelo Estado, por meio de políticas de assistência social seja mínima e focalizada em critérios de extrema fragilidade econômica.

A assistência social ainda não é legitimada socialmente e politicamente como direito universal de cidadania para promoção da igualdade social, pois é vista como caridade ou qualquer outra ação que reflita sentimento semelhante. A assistência social muitas vezes é compreendida como uma obrigação moral do Estado (SPOSATI, 2002).

Nessa disputa a assistência social perde espaço pela falta de trato público de forma universal, o que a faz ser restrita às condições de trabalho e acaba transformado-a em ações relativas à renda e à alimentação, de forma isolada das demais políticas sociais, perdendo o seu potencial de política concretizadora de uma ordem social igualitária.

## **2.2 – A nova formatação da assistência social no SUAS**

A IV Conferência Nacional de Assistência Social que ocorreu em 2003 originou os princípios que compuseram a nova PNAS, aprovada em reunião descentralizada e participativa do CNAS em 2004.

A PNAS adota princípios no sentido de orientar as ações da política de assistência social na direção da universalidade, da descentralização político-administrativa, da integração hierarquizada e integralizada das ações de assistência

social, do estabelecimento de um comando único nas esferas de gestão, de articulação e intersetorialização das ações socioassistenciais, da efetivação de sistemas de planejamento estratégico que permitam a efetividade das ações da assistência social, da presença de controle democrática em todas as esferas federativas, da gestão orçamentária com sustentabilidade e previsibilidade.

A política nacional tem a função de normatizar, definir, estabelecer princípios e diretrizes para a concretização das ações no conteúdo de direito à assistência social dentro do sistema de proteção social brasileiro no âmbito da seguridade social. A PNAS atua como instrumento de implementação dos pressupostos da Lei Orgânica de LOAS e da CF de 1988. Essa política define como funções da assistência social, a vigilância social, a defesa social e institucional, e a proteção social.

Entende-se por vigilância social a sistematização contínua e orientada dos índices e indicadores a respeito das situações de vulnerabilidade e risco social, e das condições de vida e de acesso ao sistema de garantia de direitos dos indivíduos e das famílias, de forma a traçar um mapa de vulnerabilidades nas diversas classificações de demandas sociais, considerando os segmentos mais vulneráveis e delimitando os territórios onde se expressa cada situação. Essa sistematização de dados deve ser feita de forma constante caracterizando-se no conceito de vigilância para que os serviços da assistência social possam chegar ao público exato, no momento ideal com o serviço adequado.

A defesa social e institucional é a garantia dada aos usuários de que os direitos socioassistenciais serão obedecidos e defendidos em todos os espaços de atendimento da assistência social. Segundo a PNAS (2004, p. 40) os direitos socioassistenciais que devem ser preservados na operacionalização do SUAS são:

Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, por parte de todos os serviços socioassistenciais, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade, sendo-lhes garantidos os seguintes procedimentos; direito à informação sobre o funcionamento dos serviços, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviço; direito de convivência familiar e comunitária.

A noção de proteção social estabelecida pela PNAS trata do conhecimento dos riscos e vulnerabilidades sociais aos quais a população está sujeita, bem como dos

recursos disponíveis para enfrentá-las. Para tanto, essa política visa atender as diversas situações sociais coletivas pautadas por diferenças, disparidades e/ou desigualdades, de forma a captar as circunstâncias sociais do indivíduo e sua família por meio de leitura macro e micro social, analisando as potencialidades de superação das condições de risco.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito, em o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e outro, desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, P. 7).

Para a concretização dessa política no conceito de cidadania plena é necessária uma forte presença do Estado na garantia dos direitos sociais de forma a proteger seus cidadãos das condições de riscos e vulnerabilidades sociais. Certas vicissitudes da vida natural e social demandam proteção estatal, tais como privações de direitos, insuficiências materiais e culturais, condições etárias, bem como quaisquer questões que interfiram em condições de sobrevivência, autonomia e integração social. De acordo com a PNAS, a “assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (PNAS, 2004, p. 17).

Conforme está proposto na PNAS, é no sentido de combater a seletividade e partir para a universalização do acesso à política de assistência social que todo o seu atendimento será analisado com matricialidade familiar. Para tanto, essa política divide os serviços socioassistenciais em duas categorias: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A PSB consiste na prevenção de situação de risco por meio de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias, de indivíduos e comunidades. Essa política é executada no âmbito dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) — unidades públicas estatais que além da prestação de serviços socioassistenciais de prevenção aos riscos sociais, são consideradas a “entrada” da família no atendimento da assistência social e gestores territoriais da rede de proteção social básica.

Por sua vez, a PSE trata dos casos em que os indivíduos já estão em situação de risco ou vulnerabilidade social, de forma que o trato dessas questões é dividido entre média e alta complexidade. A proteção social especial de média complexidade refere-se à situação em que os indivíduos se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade social com existência dos vínculos familiares e comunitários. Os serviços referentes à PSE de média complexidade são realizados nas unidades dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), — unidade pública estatal que trabalha de forma sistemática e continuada as situações de violação de direitos e de risco social.

A proteção social especial de alta complexidade trata das questões de risco ou vulnerabilidade social onde os vínculos familiares e/ou comunitários estejam corrompidos. É executado pelas unidades de acolhimento especificadas nas diversas modalidades de institucionalização por rompimento de vínculos familiares e comunitários.

A PNAS em reafirmação a LOAS, determina as ações públicas da rede socioassistencial, de forma a conceituar as práticas de provisão da proteção social, tais como:

- serviços são atividades continuadas que visem a satisfação das necessidades básicas;
- programas são ações integradas e complementares com tempo e abrangência definidos;
- projetos são investimentos econômicosociais destinados aos grupos em situação de pobreza;
- benefícios são divididos entre o BPC, os benefícios eventuais e os programas de transferência de renda.

Em novembro de 2009, o CNAS publicou a Resolução N° 109, que classificou e definiu os serviços socioassistenciais. Trata-se do documento chamado de Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>23</sup>. A partir desta resolução as unidades de assistência social só executam os serviços por ela (tipificação) determinados, e da forma como descreve. Assim, na classificação de “serviços” pode-se ofertar no âmbito da assistência social:

- Na proteção social básica:
  - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

---

<sup>23</sup> Nas relações de trabalho na área da assistência social esse documento é chamado comumente de “tipificação”. Forma como por vezes farei referência a este documento, neste trabalho.

- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos<sup>24</sup>.
- Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
- Na proteção social especial de média complexidade:
  - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos – PAEFI.
  - Serviço Especializado em Abordagem Social.
  - Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).
  - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.
  - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
- Na proteção social de alta complexidade:
  - Serviço de Acolhimento Institucional.
  - Serviço de Acolhimento em República.
  - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.
  - Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais pode ser considerado um grande avanço para a implementação da assistência social no Brasil sob a ótica da PNAS. Isso porque são perceptíveis as práticas assistencialistas adotadas por estados e municípios e, obviamente, pelo Distrito Federal. A desordem das ações da assistência social levava a uma incompreensão do direito e acabava permitindo que unidades da federação exercessem uma série de serviços que necessariamente não seriam da assistência social.

Exemplos desta situação já foram denunciados por Boschetti (2003) quando em sua análise sobre a assistência social verificou que há uma pulverização dos recursos da assistência social em ações que seriam de responsabilidade das políticas de trabalho e esporte, por exemplo.

---

<sup>24</sup> Este serviço pode ser referenciado por meio da sigla SCFV. Este serviço é diferenciado por ciclo geracional. A tipificação classifica como: SCFV para crianças de até 6 anos; SCFV para crianças de 7 a 15 anos; SCFV para jovens de 15 a 17 anos; e o SCFV para idosos.

Pacheco (2006) ao estudar a assistência social no DF verificou que não somente os recursos, mas a oferta de serviço da assistência social estava diluída em diversas secretarias, dentre as citadas pelo autor se encontra a secretaria de transporte. Nesse sentido, tanto a proposta de comando único da política de assistência social nas três esferas federativas pela PNAS, quanto a publicação da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais tiveram sua importância na padronização dos serviços, o que dificulta a adoção de práticas assistencialista de forma continuada e a pulverização da execução dos serviços. Muito embora, estes riscos ainda sejam eminentes, uma vez que programas e projetos ainda são executados de forma livre pelos níveis de gestão, o que possibilitaria as práticas clientelistas.

Por outro lado, deve-se observar com bastante atenção o alerta que Behring e Boschetti (2006) fazem para as prováveis *armadilhas* que a perspectiva de proteção social da PNAS pode trazer.

Boschetti (2005) afirma que o SUAS é um elemento importante na consolidação e ampliação da seguridade social e para a ampliação da proteção social no Brasil. Uma das importâncias do SUAS apontadas pela autora é a capacidade desse sistema de consolidar a assistência social na perspectiva dos direitos ao estabelecer normas nacionais que regulam a instituição da assistência social como política de Estado e não como política de governo. Ao normatizar mecanismos de planejamento, gestão e de execução dos serviços e ações socioassistenciais, e por ser um espaço potencial de “tensionamento econômico, de ampliação de direitos, de articulação de políticas sociais e de radicalização da democracia participativa” (BOSCHETTI, 2005, P. 7).

Atribuir à assistência social o papel de estabelecer condições de proteção social, isoladamente, sem prever ações conjuntas com demais políticas de concretização de direitos, pode sobrecarregar o papel da assistência de função complementar e não de protagonista da proteção social. Essa situação pode ser pesada demais e consequentemente pode tornar a assistência social uma política não resolutiva ou pode reduzir o conceito de proteção social a condições de paternalismo.

Apesar da interação entre os entes federativos estabelecidos pela PNAS que acarretam parceria, cooperação e estímulo à concretização da política de assistência social nas três esferas federativas, Boschetti (2005) atenta para um possível esquecimento dos municípios com nível de gestão inicial. A autora afirma que a diferenciação entre porte de municípios pode acarretar em um investimento maior em municípios com estrutura melhor, deixando os municípios de menor porte à sua própria

sorte, uma vez que o SUAS estabelece a estrutura de implementação da política de assistência por meio da estrutura do município e não na real demanda por proteção social do local.

Muito além dos princípios e normas estabelecidos pela PNAS para a garantia de condição de proteção social aos cidadãos, algumas teorias sociais defendem modelos de proteção social mais amplo, com propostas universalistas, com responsabilidade estatal visando construir uma ordem social mais justa e igualitária.

Outra questão trazida pelo SUAS diz respeito aos “novos” conceitos para a gestão da assistência social no Brasil. O SUAS organiza a prestação de serviços socioassistenciais a partir de alguns eixos estruturantes. São eles:

- A matricialidade sociofamiliar - a PNAS entende a família como instituição primária de proteção social. Entende também que deve ser protegida e que lhe deve ser proporcionado o acesso ao bem-estar. A justificativa para adoção deste eixo estruturante reside na concepção de que os espaços socioculturais de manifestação das questões sociais foram modificados pela ordem econômica. Essa situação deu à família, em seu entendimento como instituição privada, a responsabilidade pelo bem-estar de seus membros. A PNAS entende que é necessário que o Estado proteja a família para retirar dela essa responsabilidade, e servir como alternativa a focalização das ações socioassistenciais. Contudo, neste trabalho entende-se que o Estado aceita e reafirma a responsabilidade das famílias pela garantia de bem-estar assim como focaliza as ações ao adotar o eixo da matricialidade sociofamiliar, como já foi descrito em análise no capítulo 1.

- Descentralização políticoadministrativa e territorialização - neste eixo, a PNAS acata os artigos 6º, 8º e 11º da LOAS. Este eixo considera não somente a questão da gestão pública, mas a necessidade de possibilitar o controle social sobre as ações que deve ser garantido em todas as unidades da federação. A descentralização não impede que cada unidade da federação adote o comando único das ações, ao contrário, gera a necessidade que cada unidade federativa atribua um órgão governamental para acatar as normativas nacionais. Esse princípio tem a finalidade de contemplar as diversidades regionais e sócio-ocupacionais de cada território. Cada unidade de assistência social atua em um determinado território para que o atendimento seja específico para atender as demandas e as vulnerabilidades do local. Esse critério permite considerar as particularidades de cada região dos grandes centros urbanos que se alteram conforme a característica de cada território, assim como garante o atendimento



conforme as necessidades das pequenas cidades e regiões com características únicas, como é muito comum no Brasil.

- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade civil - trata-se da obediência aos ditames constitucionais da LOAS sobre a participação da sociedade civil acrescido do debate de formação de redes. Esse debate permeia as políticas sociais e tem origens no pluralismo de bem-estar como discutido no capítulo 1. A opção por atuar na perspectiva de redes se dá a partir da justificativa de que a política social lida com uma diversidade de público, e de regiões, e conseqüentemente deve proporcionar serviços que atendam as especificidades de cada diferença. Assim, o meio mais efetivo de abarcar plenamente tanta diversidade é o trabalho em rede. A relação entre Estado e sociedade civil deve ser firmada de forma sinérgica para superar o isolamento e a descontinuidade das ações. A PNAS se compromete a garantir a primazia do Estado na prestação de serviços socioassistenciais da mesma forma que afirma que na relação com a sociedade civil o Estado terá papel de coordenador das ações. Além disso, a PNAS afirma que é preciso mudar a prestação de serviços socioassistenciais que tenham viés de ajuda, filantropia e benemerência nas organizações da sociedade, para uma condição de cidadania. Assim cabe questionar se de fato, nessa sinergia entre Estado e sociedade civil, é possível conciliar que tipo de interesse? Como já foi discutido anteriormente o Estado é criatura da sociedade civil, e atualmente o poder hegemônico da sociedade civil está na lógica neoliberal de redução daquilo que é público e estatal, e ampliação do privado ou, na melhor das hipóteses, na ampliação somente do público sem o estatal.

- Financiamento - esse eixo reitera o que afirma a Constituição Federal e reafirma a importância dos fundos de assistência social, nas esferas federativas. Com base no Decreto 1.605 de 1995 que regulamenta o fundo nacional de assistência social, o financiamento dos benefícios se dará de forma direta a aos cidadãos enquanto o financiamento dos serviços se dará mediante repasse fundo-a-fundo. As entidades federativas serão co-financiadoras dos serviços socioassistenciais. O SUAS pretende que o financiamento das ações socioassistenciais atenda ao critério de territorialidade para atender cada região dentro da sua situação de vulnerabilidade. Para isso a NOB/SUAS institui os pisos de proteção social, que são valores que devem ser adotados pelos órgãos gestores para o repasse de recursos de forma a contemplar o índice de vulnerabilidade para cada serviços, projeto e programa da proteção social básica e especial. Além disso, a instituição de piso prevê a continuidade dos repasses.

- Controle social - nesse sentido o SUAS não traz muitas novidades, apenas reafirma o papel dos conselhos e das conferências.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005 é o documento governamental que define as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Assistência Social, visando a instauração do SUAS. A NOB/SUAS trata da concepção em ação integrada da política de assistência social nas três esferas federativas; da integração com a sociedade civil; da articulação com as demais políticas sociais; do combate às disparidades regionais; dentre outras medidas.

O ponto central de atuação da NOB/SUAS é a relação entre os entes federativos, de forma a definir as diretrizes sobre as negociações e pactuações que tratam da forma de gestão, sobre o controle democrático, os instrumentos de gestão e a gestão financeira da política de assistência social. Tem como objetivo esclarecer a concepção do SUAS; a função da assistência social como política de proteção social; os níveis e formas de gestão do SUAS; e definir o financiamento da assistência social.

A NOB determina que o SUAS na sua gestão compartilhada tenha quatro níveis de atuação: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. A gestão dos Municípios é dividida entre gestão inicial, básica e plena. Na gestão inicial os municípios recebem recursos da União para custear ações de assistência social da esfera federal. Na gestão básica o município se responsabiliza pela garantia da proteção social básica dentro do que estabelece a NOB, recebendo repasses dos programas federais e tendo o ônus de buscar recursos próprios para co-financiar as ações de garantia da proteção social básica. Na gestão plena o município tem a total gestão da política de assistência social. No ano de 2010, 99,5 % dos municípios brasileiros estavam habilitados no SUAS (MDS, 2010).

A gestão do Distrito Federal é composta de responsabilidades básicas por meio da execução da PNAS e da Política de Assistência Social do DF. Há, também, a responsabilidade de aprimoramento do sistema ao contribuir para a efetividade do SUAS por meio de monitoramento e avaliação das ações e serviços socioassistenciais, diagnóstico da condição social do DF, formulação de indicadores sociais e contribuição com os sistemas de informações do SUAS em âmbito nacional.

Como normas para a gestão da política de assistência social nas esferas federativas de gestão, a NOB/SUAS determina quatro instrumentos de gestão: o plano,

o orçamento, a gestão da informação, monitoramento e avaliação, e o relatório anual de gestão. Esses instrumentos são de fundamental importância para o planejamento estratégico com eficácia das ações da assistência social, além de serem requisitos para o repasse de recursos e fonte de embasamento para definição dos valores a serem destinados.

O plano de assistência social é o instrumento de planejamento que estabelece metas, estratégias, resultados esperados, previsões materiais e financeiras, avaliação, indicadores de monitoramento e espaço temporal para execução das ações. Esse instrumento deve ser submetido ao Conselho de assistência da esfera federativa, assim como preconizado pela LOAS.

O orçamento é o instrumento que dará projeção ao planejamento das ações socioassistenciais e que possibilitará a execução dessas ações. É caracterizado por meio do ciclo orçamentário composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Estando sempre de acordo com as normas de financiamento propostas por esta norma operacional.

A gestão da informação, monitoramento e avaliação trata da produção de meios para a instituição de dados que subsidiem o planejamento estratégico das ações de assistência social, organizando, classificando e disseminando dados, de forma a subsidiar o REDE-SUAS, sistema de informação para monitoramento do SUAS em âmbito nacional, e principalmente para que faça um diagnóstico da localidade reconhecendo as particularidades locais e regionais.

O relatório anual de gestão é a forma de prestar informações sobre a execução de metas estabelecidas no plano, e sobre a aplicação dos recursos. Esse relatório deve detalhar as atividades elaboradas e deve ser submetido ao conselho de assistência.

Além de configurarem ferramentas para a efetividade do planejamento das ações de assistência social, o plano, o orçamentos, o relatório anual, e o sistema de monitoramento e avaliação, contribuem para uma maior transparência da execução da política de assistência social, permitindo a compreensão desta política por parte da sociedade.

No sentido de estabelecer articulação com participação aberta da sociedade civil organizada, da população e do governo, a NOB define como entes responsáveis por essa articulação os conselhos, a união dos conselhos, os fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias.

As negociações que tangem a operacionalização da política de assistência social em qualquer esfera federativa, que não pressuponha votação e sim uma pactuação, são feitas pelas Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), em âmbito estadual, e Comissões Intergestores Tripartite (CIT), em âmbito federal. As pactuações feitas por tais comissões devem ser submetidas à apreciação e aprovação dos seus respectivos conselhos. Por sua vez, as instâncias deliberativas da política de assistência social são os Conselhos. Os conselhos têm caráter permanente e composição paritária entre sociedade civil e governo. Tem as funções político-administrativas ditadas pela LOAS e reafirmadas pela PNAS e pela NOB/SUAS.

### **2.3 - O orçamento da assistência social, aspectos históricos e o novo sistema de pisos: expansão quantitativa da assistência social**

A política de assistência social por estar inserida na seguridade social tem na história de seu financiamento todas as consequências que a crise fiscal trouxe às políticas sociais. Como se não bastasse os cortes nos gastos sociais estabelecidos pelo modelo econômico neoliberal, a assistência social historicamente se configura como a parte mais “pobre” (BOSCHETTI, 2003, citando TEIXEIRA, 1997) do tripé da seguridade social.

Para dar diretrizes ao financiamento da política de assistência social na esfera federal, existem fontes norteadoras, que embora partam de diferentes esferas de atuação política, têm previsões semelhantes para o orçamento da assistência social. Essas fontes são: a Constituição Federal, quando em seu artigo 195 que trata do orçamento da seguridade social; a LOAS quando cria o Fundo Nacional de Assistência Social no artigo 27 e dá demais providências nesse sentido no Capítulo V; a PNAS, ao estabelecer princípios e prioridades; a NOB ao determinar condições, mecanismos e critérios de transferência; os Fundos Especiais, tais como FNAS e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e, medidas pontuais como emendas parlamentares.

Esses documentos têm em comum a noção de que o financiamento da assistência social se dá por meio da participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta, e por meio do co-financiamento entre as esferas federativas. Apesar dessas diretrizes, a política de assistência social ainda tinha certa carência de definições das formas de

financiamento, o que causa certa confusão nas fases de planejamento, execução e avaliação dessa política, pois como afirma Boschetti (2003) ao fazer referência a Dupuis (1994), “natureza, montante e modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas sociais”. (BOSCHETTI, 2003, p. 194).

A previsão constitucional de um orçamento para a seguridade social, o estabelecimento de fundos para a política de assistência social nos três entes federativos, e a atuação dos Conselhos na orientação e controle desses fundos, confere a essa política uma possibilidade de clareza dos seus recursos e conseqüentemente maior transparência no acompanhamento e controle das suas ações (BOSCHETTI, 2003).

Porém, analistas como Boschetti (2003), Behrig (2002), Pacheco (2006) e Salvador (2006) mostram as deficiências na proposta e na execução orçamentária dessa política social, principalmente devido às inconsistências conceituais a respeito de seus serviços, programas e projetos; à inexistência de piso para repasse até a NOB/SUAS em 2005 e a desvinculações de recursos, realizada pela DRU.

A regulamentação do FNAS, em 1995, com o Decreto n 1.605 foi um avanço para a definição dos repasses federais aos Estados e Municípios e para a vinculação de recursos para a assistência social. Porém, até hoje, esses avanços não são claros quando se analisa a situação concreta do orçamento da assistência social. Além da demora em regulamentar esse fundo, que estava previsto na LOAS desde 1993, os órgãos gestores dessa política demoraram ainda mais quatro anos para adotar o critério de repartição dos recursos conforme previsto no FNAS.

No que se refere ao repasse financeiro para os Estados e Municípios, o FNAS prevê como critérios: a instituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social. Como metodologia de gestão, possui o co-financiamento entre as esferas de governo visando estabelecer repasses que reduzam as desigualdades regionais brasileiras. (BOSCHETTI, 2003).

O documento “Financiamento da Assistência Social no Brasil” do MDS (2007) mostra que o co-financiamento ainda é um desafio, pois até 2007 a maior parcela dos recursos da assistência social nos municípios eram provenientes da União. O MDS entende que a instituição de fundos municipais e a sua utilização como instrumento de gestão democrática constantemente sob controle social é necessário para fazer o co-financiamento deslanchar.

Até 1999 os repasses eram feitos com base no “conceito histórico” dos serviços de assistência, tal como pela extinta LBA. Esse modelo de repartição permitia a

inserção de políticas que não se configuravam como de assistência social, no orçamento destinado à função assistência.

Essa modalidade de financiamento não cumpre o propósito do FNAS de centralizar os recursos fazendo com que as ações e serviços da assistência sejam previstas por meio de plano plurianual e controlada por conselho. Um fator que contribui para o não cumprimento do ciclo de repasse exigido pelo Fundo Nacional (fundo/plano/conselho) se dá pela dificuldade em definir conceitualmente as ações e serviços específicos da assistência social e pelo fato desta ser uma política com caráter de atuação intersetorial com a histórica confusão do seu objeto. Porém, há que tomar cuidado para que essa ausência de definições não se traduza em possibilidade de usar recursos destinados à assistência social em quaisquer outros tipos de serviços, como se constatou que ocorre no DF (ver capítulo 3) no caso de ações da educação executadas com recursos destino a transferência de renda (o programa Bolsa Universitária).

Ao mesmo tempo, Boschetti (2003) diz que a análise do financiamento da assistência não deve restringir-se somente aos recursos do FNAS, devendo compreender toda a estrutura de gastos e de estratégias, independente de como essa política se traduz institucionalmente.

Nos anos 2000, uma nova classificação adotou as “funções típicas” (Boschetti, 2003) da assistência social como critério para recebimento de recursos. Não se trata de funções orçamentárias, mas de classificação por programas. Nas funções típicas estão contidas ações da assistência social que não recebem recursos do FNAS, além daquelas já previstas por este fundo.

Apesar desse histórico de instabilidade de aplicação de recursos, caracterizado por não ter na prática critérios certos e definidos de alocação, que não garantiam um piso orçamentário para os anos subsequentes, e que acabam pulverizando os recursos em vários setores, deve-se reconhecer a importância do FNAS como “mecanismo democrático de financiamento da assistência social, visto que a partir da sua instituição em 1996, constatou-se um movimento em várias direções que reforçam a assistência social como política pública de assistência social” (Boschetti, 2003, p. 214).

O SUAS acabou com essa pulverização e com a classificação do orçamento da assistência social a partir das “funções” dos programas. A partir de 2005, há duas unidades orçamentárias no âmbito da União: MDS e FNAS. Nelas os programas, e ações estão dentro da função assistência social, vinculando os recursos e facilitando o controle social.

A autora elenca algumas medidas importantes trazidas pelo FNAS tais como: aumento dos recursos federais na função assistência; melhor delimitação das ações tipicamente socioassistenciais; participação cada vez maior do FNAS como instrumento principal do orçamento da assistência social.

Atualmente, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS- traz como propostas para repartição do financiamento, o reforço na concepção de repasse com base nas particularidades socioterritoriais; a não descontinuidade do financiamento, e o repasse automático do Fundo Nacional para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A proposta da NOB/SUAS quanto ao financiamento da assistência social pressupõe primeiramente a obediência aos princípios do SUAS, ou seja as ações socioassistenciais são efetivadas no modelo de gestão descentralizado e participativo com foco na família, considerando o território como base de organização. A partir desse modelo a estrutura do financiamento passa a ser definida com base no tipo de serviço desempenhado, o porte do município, o número de pessoas atendidas e no nível de complexidade da ação.

Além disso, o SUAS reafirma a PNAS e o artigo 18 da LOAS ao definir que o sistema de financiamento será com gestão compartilhada, a partir do co-financiamento. Para isso os critérios de partilha de recursos serão traçados considerando indicadores e diagnósticos socioterritoriais, com vista a amenizar as desigualdades regionais e dar a atenção devida ao serviço dentro do seu nível de complexidade. A proposta de co-financiamento prevê a superação do modelo de convênio para incentivar as atividades de caráter continuado, porém a NOB/SUAS não extingue o convênio, apenas prioriza o repasse sistemático. O modelo de convênio permanece para a execução de programas não continuados desde que tenha projeto técnico especificando toda a sua execução e que esta seja divulgada nos sistemas de informações do SUAS. O repasse fundo-a-fundo segundo a PNAS “garante a continuidade dos atendimentos, agiliza o fluxo de transferência desses recursos, assegura a regularidade nos repasses, e continuidade na prestação dos serviços” (PNAS, 2004, p. 132).

O FNAS terá seus recursos aplicados no pagamento do BPC; no apoio técnico e financeiro aos serviços e programas aprovados pelo CNAS; para atender ações socioassistenciais em caráter de emergência; na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento de estudos e pesquisas; em projetos e enfrentamento à pobreza.

Para que as unidades da federação recebam recursos do financiamento federal a partir da noção de corresponsabilidade é necessário que elas atendam aos seguintes

critérios: estar cumprindo as prerrogativas de cada nível de gestão (inicial, básica e plena); constituir unidade orçamentária para cada fundo; comprovar a execução financeira do recurso repassado pelo FNAS; obedecer aos critério do co-financiamento; comprovar o acompanhamento dos Conselhos com a aprovação dos Relatórios de Gestão; ter plano, fundo e conselho em pleno funcionamento; alimentar o SUAS-Web.

Para efeitos de partilha dos recursos, a NOB/SUAS inova ao considerar a chamada taxa de vulnerabilidade social. Essa taxa é um valor da combinação entre variáveis que representam características sociais como: a) famílias que moram em domicílio em local com infraestrutura inadequada; b) famílias com renda *per capita* de um quarto salário mínimo ou com renda *per capita* de meio salário mínimo desde que tenha pessoa de 0 a 14 anos ou responsável com menos de quatro anos de estudo; c) família na qual a chefe é mulher, sem cônjuge, com filhos menores que quinze anos e analfabeta; d) família com membros maiores de 16 anos que estão desocupados com 4 ou menos anos de estudo; e) família na qual uma pessoa entre 10 e 15 anos trabalhe; f) família na qual uma pessoa com 4 a 14 anos não estude; g) família com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo que tenha pessoa com mais de 60 anos ou com uma pessoa com deficiência.

Vale a pena ressaltar que a ideia de estabelecer taxa de vulnerabilidade para a partilha de recursos entre os entes federativos parece ser muito interessante no sentido de atender com equidade as regiões desiguais e as demandas diferenciadas da população em vulnerabilidade social. Contudo, as variáveis apresentadas mostram uma intensa focalização em situações de extrema fragilidade e insegurança. Não basta o critério de renda, por exemplo, é preciso que a família apresente outro fator que configure ameaça de direitos ou a probabilidade de risco, sem contar que as variáveis apresentadas traçam um perfil de inseguranças já vivenciadas pela família, o que faz questionar a noção de prevenção aos riscos e vulnerabilidades que a PNAS adota para a proteção social básica. Todas as variáveis apresentadas devem ser utilizadas com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 2000.

Essa taxa não define, isoladamente, o percentual a ser partilhado. Há ainda outros critérios específicos para cada nível de proteção social. Para a proteção social básica adiciona-se à taxa de vulnerabilidade, a taxa de partilha por porte do município, e o cruzamento entre indicadores que representam a cobertura do atendimento socioassistencial e as demandas socioterritoriais. Para a proteção social especial obedecerá aos mesmos critérios com a diferença dos indicadores utilizados que serão –



ao invés de socioterritorial – referentes à situação de risco, por exemplo, índice de trabalho infantil ou incidência de situações de abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes.

Para a transferência dos recursos do FNAS é necessário o cálculo de pisos para cada tipo de proteção social e para as atividades complementares. Trata-se de um valor mínimo para repasse, que de acordo com a NOB/SUAS somente será implementado quando o SUAS estiver de fato consolidado no município ou no DF. Essa consolidação se confirma quando há a adesão ao SUAS e o cumprimento de todas as suas exigências pactuadas. O quadro 1 apresenta as fórmulas e definições de cada piso de proteção social.

Quadro 1- Descrição e fórmula dos pisos para transferência de recursos

Piso	Descrição	Variáveis	Fórmula
Piso Básico Fixo (PBF)	Atendimento à família e seus membros, no âmbito do CRAS	CS: Custo médio anual referente aos serviços de atenção integral à família FR: número de famílias referenciadas no território conforme porte do município MA: número de meses do ano	$PBF=(CS/FR)/MA$
Piso Básico Transição (PBT)	Somatório dos valores totais praticados atualmente pelo Fundo Nacional de Assistência Social para esse nível de proteção em todas as modalidades (exceto aqueles referentes ao PAIF e ao Projeto Agente Jovem) em relação ao número total de famílias potencialmente usuárias no país	FAPB: Montante anual do financiamento atualmente praticado pelo Governo Federal na Proteção Básica no país FP: número de famílias potencialmente usuárias no país, no município e no Distrito Federal MA: número de meses do ano	$PBT=(FAPB/FP)/MA$
Piso Básico Variável (PBV)		CAS: Custo dos serviços complementares no território, no nível de proteção social básica, de acordo com as especificidades regionais e locais e pactos efetuados FR: número de famílias referenciadas no território conforme porte do município MA: número de meses do ano	$PBV=(CAS/FR)/MA$
Piso de Transição de Média Complexidade (PMTC)		FAPEMC: montante anual do financiamento atualmente praticado pelo governo federal na Proteção Especial de Média Complexidade no país PA: número de pessoas atendidas com esses recursos MA: número de meses do ano	$PTMC=(FAPEMC/PA)/MA$
Piso Fixo de Média		CS: Custo médio do atendimento nesse nível de proteção, cujo cálculo se	$PFMC=(CS/CA)/MA$

Complexidade (PFMC)		efetiva pelo tipo de oferta que esses serviços devem prover e pelo volume percentual pactuado de participação de cada ente na sua cobertura	
		CA: capacidade média de uma unidade prestadora de serviços	
		MA: número de meses do ano	
Piso de Alta Complexidade de 1 (PAC1)	Utilizado para manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos e adultos em situação de vulnerabilidade social, precisando ser abrigados, entre outros: em casa lares, albergues e abrigos.	CI: Capacidade instalada	PAC1=(PCSAx/CI)/MA
		PCSAx: Percentual pactuado de participação de cada ente federado na cobertura dos custos de um serviço de proteção integral - alta complexidade	
		MA: número de meses do ano	
Piso de Alta Complexidade de 2 (PAC2)	Para atendimentos nesse nível de proteção voltados aos usuários em situações específicas de exposição à violência, elevado grau de dependência, apresentando particularidades que exijam ofertas específicas e altamente qualificadas	CAS: Custo adicional anual em relação à média dos serviços desse nível de complexidade identificado como necessário para suprir as especificidades exigidas nas ofertas desse nível de proteção	PAC2=(CAS/CA)/MA
		CA: Capacidade de atendimento	
		MA: número de meses do ano	

Fonte: Normas Operacionais Básicas do SUAS, 2005

Elaboração própria

Em relação às fontes de financiamento, a assistência social não consegue se caracterizar como uma política redistributiva capaz de promover redução nas taxas de desigualdades econômicas e sociais. Apesar da diversidade de financiamento estabelecida constitucionalmente para as políticas de seguridade social, as contribuições sociais têm sido as grandes financiadoras do FNAS. No artigo 3º do Decreto que institui o Fundo Nacional, está definido em seu inciso III que dentre as receitas da seguridade social, se destinarão para a assistência as contribuições sociais que incidem sobre os empregadores, o faturamento e o lucro (BOSCHETTI, 2003). São elas: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), a Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos.

Na análise de Boschetti (2003) a respeito da fonte de financiamento da assistência social fica claro o intenso peso da Cofins na receita dessa política. De acordo com a autora, ela foi responsável por uma média e 70% da participação na receita da

assistência entre os anos de 1996 e 2002. Com base em documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), –, nos anos de 2003 a 2006, a Cofins foi responsável por uma média de 73% da receita da política de assistência. Por ser a maior fonte de financiamento da assistência, a Cofins é um tributo regressivo, que consequentemente torna a assistência uma política não-redistributiva pela ótica do financiamento tributário. A Cofins ao incidir sobre as receitas e o faturamento das empresas, constitui um custo tributário repassado aos consumidores, o que onera proporcionalmente os mais pobres e, portanto, os próprios beneficiários da política de assistência social. Por sua vez a CSLL que teria um grande potencial progressivo ao incidir sobre o lucro, contudo, apresenta no período de 1996 a 2006 uma participação oscilante no financiamento da assistência. A arrecadação sobre concursos de prognósticos está cada vez mais escassa.

Outra fonte que tem sido utilizada no financiamento da política de assistência social é o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000, que foi a principal fonte de financiamento do programa Bolsa Família até 2007 (SALVADOR, 2010). A principal receita do fundo foi a CPMF, extinta em 2008. Contudo, esse fundo não é exclusivo para a assistência social, financiamento diversas funções nos orçamentos públicos e também seus recursos não transitam pelo FNAS. A partir de 2008, devido ao fim da CPMF, o fundo de combate a erradicação da pobreza perdeu sua importância no financiamento da assistência social.

O montante do orçamento da seguridade social (OSS), que é reservado ao FNAS tem aumentado desde 2000. Até a instituição do SUAS, a categoria de assistentes sociais lutava para que no mínimo 5% do orçamento da seguridade social sejam repassados ao FNAS, para além do quantitativo que custeará o Benefício de Prestação Continuada. De acordo com Salvador (2010) em 2007, a assistência social recebeu 8,11% do OSS. Esse valor sofreu acréscimos desde 2000, porém a partir de 2004 seu acréscimo foi mais expressivo. Em 2007, de acordo com Salvador (2010) a assistência social recebeu o equivalente a 0,97% do PIB. Estes dados estão representados na tabela 1.

Tabela 1 - Evolução da participação da assistência social no OSS e no PIB em % - 2000 a 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Participação no OSS em %	3,76%	3,88%	4,20%	4,65%	6,53%	6,58%	7,84%	8,11%
Participação no PIB em %	0,38%	0,41%	0,44%	0,50%	0,71%	0,74%	0,91%	0,97%

Fonte: SALVADOR (2010)

O FNAS tem por objetivo proporcionar recursos para custear o BPC e apoiar serviços e ações de assistência social. Salvador (2010) analisou o FNAS do período de 2000 a 2007 e diagnosticou que neste período o FNAS teve um crescimento real de 152,25% (SALVADOR, 2010, P. 277). Segundo Salvador (2010) a maior parte dos recursos do FNAS é destinado ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>25</sup> correspondeu a 91,7% do total de recursos do FNAS em 2007. Nos 8 anos analisados por Salvador (2010) o BPC e a RMV tiveram um acréscimo de 33,39%. Salvador (2010) atribui esse aumento à diminuição do critério de idade para a pessoa idosa, que antes era de 67 anos e com o Estatuto do Idoso<sup>26</sup> passou a ser de 65 anos. A participação do BPC e da RMV no FNAS teve um acréscimo real de 228,11% no período de 2000 a 2007 (SALVADOR, 2010).

Além da garantia exposta como objetivo do FNAS, o BPC é garantido constitucionalmente, portanto “não se submete a reduções de recursos, ao contrário, enquanto um direito objetivo e legalmente assegurado não pode oscilar em função de opções políticas dos governantes ou de políticas econômicas recessivas” (BOSCHETTI, 2003, p. 252).

De acordo com Salvador (2010) das 11 subfunções<sup>27</sup> com recursos liquidados no FNAS, as subfunções de assistência ao idoso, assistência ao portador de deficiência e assistência à criança e ao adolescente, em 2007 correspondem juntas 94,19% do total liquidado no FNAS.

Atualmente, o orçamento da política de assistência social tem tido acréscimos de recursos (Função 8 do Orçamento Público), porém esse aumento de verbas públicas para ações desta política tem sido perverso. Isso porque os recursos na realidade não têm sido destinados a expansão dos serviços socioassistenciais com partilha igualitária e

---

<sup>25</sup> O BPC é um benefício socioassistencial administrado pela previdência social que garante um salário mínimo a idosos com mais de 65 anos e a pessoas com deficiência que sejam totalmente incapaz para o trabalho. Para o recebimento deste benefício é necessário que a pessoa idosa ou com deficiência tenha renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo. Ressalta-se que este é um benefício socioassistencial garantido pela Constituição Federal de 1988. Por sua vez o RMV é um benefício instituído pela previdência em 1974, para pessoas idosas com mais de 70 anos ou pessoas inválidas definitivamente incapacitadas para o trabalho que tivesse renda familiar inferior a 60% do salário mínimo. O RMV está em extinção, pois pela CF foi substituído pelo BPC em 1996. Atualmente este benefício continua para quem já era beneficiário antes do BPC.

<sup>26</sup> Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003.

<sup>27</sup> As subfunções constantes no FNAS são: Administração geral; administração financeira; normatização e fiscalização; tecnologia da informação; formação de recursos humanos; assistência ao idoso; assistência ao portador de deficiência; assistência à criança e ao adolescente; assistência comunitária; transferências; outros encargos especiais.

de forma que contemple a demanda pela política de assistência social, o que a distancia da universalização. A tendência atual do financiamento da assistência social não acarreta somente uma confusão no debate acerca dos valores destinados a essa política, mas do caráter que esse financiamento implica na concepção da assistência social, representado uma alteração da função desta política enquanto mediadora da proteção social por meio de ações universais e redistributivas, limitando-a as transferências monetárias.

A instabilidade pela qual passam os demais recursos da política de assistência social é consequência da não efetivação dos serviços e ações assistenciais enquanto direito garantido, nem mesmo o programa Bolsa Família se concretizou como despesa obrigatória e assim como os demais programas, à exceção do BPC e da RMV está sujeito ao poder discricionário do governo. O Estado não consegue garantir proteção social aos seus cidadãos por meio da discricionariedade, pois o que dá a garantia líquida e certa de um direito social, em um Estado Democrático de Direito é a sua efetivação em forma de política regulamentada por lei, com recurso próprio para proporcionar a sua eficácia na execução.

Para se construir respostas que invertam o quadro social ao qual a assistência está inserida, é preciso entendê-la no campo do direito com ações previstas e garantias legalmente de forma a não tratar mais a questão social como caso ou exceção que não é previsto no planejamento governamental. De acordo com Sposati (2002) a assistência social carrega o conceito de ajuda, compensação e excepcionalidade porque as suas ações e serviços têm valor em si mesmas, desconsiderando o contexto social em que se inserem. Se assim for tratada, sem delimitar o seu campo de ação como direito, à assistência se torna uma forma desigual de construir respostas sociais.

A proposta do SUAS caminha no sentido de efetivar a normatização dos serviços sociais e garantir mais recursos à assistência social. Além do aumento dos valores o SUAS preconiza algumas medidas que vinculam melhor o orçamento da assistência social, como os pisos de proteção social, a exigência não somente da existência dos fundos nos estados, municípios de DF mas o pleno funcionamento deles. Ainda que o SUAS não trate do financiamento da assistência social de forma que esteja necessariamente atrelada a um processo de redistribuição de renda, é indiscutível a sua contribuição para a expansão (ainda que quantitativa) dos recursos da assistência social.

Muito embora, Salvador (2010) identifica que o SUAS, até 2007, ainda não havia conseguido efetivar o eixo de gestão descentralizada pelo baixo percentual dos recursos repassados aos municípios:

A modalidade de aplicação de recursos de transferências aos municípios, que respondia por 14,54% do montante do orçamento do FNAS, em 2003, caiu para 7,42%, em 2007, nas outras despesas correntes. Para os gastos com investimentos transferidos para os municípios, a redução foi de 0,59% para 0,46%, no mesmo período (SALVADOR, 2010, p. 299).

A participação dos estados também ainda estaria muito reduzida até 2007. Salvador (2010), a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mostra que em 2003 o valor que correspondia à assistência social, em dados consolidados dos estados, significava 1,41% dos gastos estaduais. Em 2007 esse percentual caiu para 1,05%, indo na contramão da intenção do SUAS. Esse diagnóstico é de conhecimento do MDS conforme o documento já citado<sup>28</sup>, que verificou as dificuldades no princípio do co-financiamento. Nesse sentido, Salvador (2010, p. 299) faz a seguinte avaliação:

Ao que tudo indica, os três primeiros anos de implantação da nova política de assistência social não têm sido acompanhados do aporte de recursos necessários para lograr êxito na implantação dos serviços de proteção social básica e especial. O SUAS corre sério risco, se não tiver aporte de orçamento suficiente para serviços, de se tornar apenas uma “carta de intenção”. Indicando que, de fato, a opção da política de assistência social não é a estruturação de serviços, ou de uma rede de proteção socioassistencial que requer aportes consideráveis de investimento para garantir uma cobertura universal. O caminho escolhido pelo governo é o da focalização com o Bolsa Família, carro-chefe das ações de política de assistência social.

A composição do FNAS que foi apresentada mostra a prioridade aos benefícios de transferência de renda em detrimento dos serviços socioassistenciais. Além de estarem reduzidos no orçamento da assistência social, os serviços socioassistenciais tem sofrido um processo de privatização. Há uma tendência do Estado se responsabilizar pelos benefícios enquanto o setor privado realiza os serviços.

#### **2.4 - A assistência social no Brasil entre o público e o privado**

Ao assumir o formato de política social por meio da CF e da LOAS, a assistência social ainda é tratada como paliativo para as situações de pobreza extrema de forma temporária e emergencial. O SUAS não efetiva a assistência social como política

---

<sup>28</sup> Documento do caderno SUAS intitulado “Financiamento da Assistência Social no Brasil”.

pública estatal, contribuindo para a histórica relação entre Estado e setor privado na assistência social.

Mestriner (2010) relembra que as práticas de assistência no Brasil são executadas por entidades privadas a mais de 400 anos e que nesse mesmo tempo o Estado tem papel de garantir a legitimidade dessas entidades e de oferecer recursos para a manutenção das suas atividades. De acordo com Jaccoud (2010) essa parceria entre público e privado na assistência social não é exclusividade do estado brasileiro. Esta prática, segundo a autora, “é uma constante em todos os regimes de proteção social” (JACCOUD, 2010, p. 61).

Ao analisar as relações entre prestação de serviço público e prestação de serviço privado de assistência social, ressalta-se aqui que não se trata de uma crítica às práticas filantrópicas, por si mesmas. Até porque, a filantropia<sup>29</sup>, não pode ser impedida e não cabe neste trabalho questionar práticas individuais ou grupais de solidariedade de expressão de sentimentos como o amor ou a solidariedade. As pessoas são livres para ajudar, amar, praticar suas crenças. A crítica estabelecida aqui se trata do Estado como financiador dessas ações.

A ação do Estado se dá na perspectiva das necessidades humanas que atualmente estão contempladas nos direitos sociais. Por isso o Estado deve agir livre de manifestações subjetivas, afinal o acesso a direitos deve ser materializado por meio do exercício da cidadania e não pela caridade. Portanto, ainda que os serviços sociais tenham nascidos na igreja e tenham sido regidos pelo princípio da subsidiariedade, a noção de que o Estado age com conceitos que refletem sentimentos humanos, deve ser desconstruído para clarear o entendimento do processo socioeconômico que dita as regras das privatizações.

Nesse sentido, cabe uma crítica ao conceito de refilantropização trazido por Mestriner (2008). A autora afirma que o processo de repasse das obrigações estatais a entidades privadas no contexto sócio-histórico dos anos 1990 configura uma refilantropização da assistência social. Acontece que a autora analisa nesses processos a relação entre o Estado e as entidades privadas, e como já foi descrito anteriormente, na esfera estatal não se deve falar em filantropia ou em qualquer outro conceito que remeta a uma noção de subjetividade ou de sentimentos humanos. O que acontece nas relações entre Estado e entidades privadas é uma privatização das políticas sociais quando o

---

<sup>29</sup> Entende-se aqui, de filantropia no sentido exato da palavra, que vem do grego e significa amor à humanidade – *filos*, amor e *antrópos* homem .

primeiro transfere suas responsabilidades para as últimas. A privatização não se limita a uma categoria que repercute um radicalismo infundado ou negativismo, mas sim o substantivo que representa a transferência que sai do público para o privado.

Paula (2010) atenta para a necessidade de desfazer os valores culturais que permeiam a assistência social para que haja uma gestão pública de verdade sem os reflexos das práticas moralistas e clientelistas. O Estado democrático é aquele que supera o *paradigma do atraso* que assombra a assistência social a adotar um modelo de implementação público e estatal desta política. Segundo Paula (2010, p. 141):

esse paradigma do atraso significa entender que a ação assistencial não é objeto de política pública, mas sim elemento componente de qualquer ato humano coletivo para a supressão temporária de carências estruturais, exclusivamente motivadas pela solidariedade.

O SUAS tem como eixo estruturante a gestão pública da assistência social. Isso pode significar tanto a responsabilidade estatal de garantir essa política, como também pode abrir brechas para as perspectivas neoliberais de gestão *pública não-estatal* (PEREIRA, 1999). A princípio, a assistência social é uma política social pública de direitos de todos aqueles que dela necessitar. É também, dever do Estado. Na garantia de ações socioassistenciais, o artigo 204 da CF assegura a participação da sociedade civil na execução desses serviços por meio das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle dessas ações em todos os níveis. A título de exemplo da reforma gerencial na política social destaca-se a gestão do SUS com forte participação do chamado “setor público não-estatal” na oferta de serviços públicos de saúde, recebendo recursos do orçamento público. E mais recentemente o Ministério da Saúde tomou iniciativa de regularizar as fundações privadas.

Conforme o SUAS, a primazia da responsabilidade de garantir assistência social formalmente é do Estado, sendo a sociedade civil uma parceira e com o importante papel de exercer o controle democrático. Um direito social só pode ser garantido pelo Estado, entretanto, há serviços que, numa perspectiva de administração gerencial, não são considerados como serviços exclusivos da responsabilidade estatal. E nesse sentido, aparentemente, o SUAS não desfaz o discurso gerencialista de viés neoliberal que preza pela ausência do Estado na garantia de direitos sociais.

A PNAS de 2004 oferece novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, o que estabelece o SUAS como método de gestão intersetorial com o imperativo de formar redes. De acordo com este documento “é condição necessária para o trabalho



em rede, que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as organizações não-governamentais, organizações governamentais, e os segmentos empresariais” (BRASIL, 2004, P.52).

Para Sitcovsky (2008) o referido texto da PNAS significa que o Estado se assumiu enquanto coordenador ou gerente e não como instituição de garantia direta dos direitos sociais. Esse processo de desresponsabilização estatal é parte integrante do modelo neoliberal expresso no Consenso de Washington e nas propostas de Estado mínimo de privatização da assistência social exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial no contexto atual de financeirização do capital.

Mestriner (2008, p. 23) em seu estudo sobre a regulação do Estado brasileiro nas organizações da sociedade civil na área da assistência social, no período de 1930-2000, afirma que há uma difusão de “outra modalidade de ação social, nem estatal, nem privada, mas pública, porquanto operada por um setor social comunitário considerado sem fins lucrativos e, portanto, paralelo ao mercado e parceiro do Estado”.

As organizações da sociedade civil dispõem de uma gama muito variável de conceitos e definições, cada uma específica para o tipo de atendimento e de serviço prestado. De acordo com Paz (2010) essas organizações para tratar assuntos referentes às políticas sociais, independentemente da nomenclatura que assumem, devem atender aos seguintes princípios da democracia: “transparência e controle social, mecanismos internos de gestão; direção colegiada; conselho de gestão; publicização dos dados; sistema de avaliação; participação do público beneficiário das ações nas decisões e assembleias” (PAZ, 2010, p. 104).

A atuação das entidades privadas sob princípios democráticos apoia melhor a sua configuração como prestadora de serviço público. Não se trata nesse caso do público com denotação de antônimo de privado, trata-se da compreensão que mesmo de iniciativa privada o serviço oferecido tem caráter público no sentido de ser para todos, por isso, essas entidades devem obedecer aos princípios democráticos, principalmente de transparência e controle social para que não sejam estratégias de beneficiamento particular a partir da *res pública*<sup>30</sup>.

Para entender o contexto das entidades privadas de assistência social no Brasil, serão tomados como referência alguns estudos governamentais sobre o assunto. Em

---

<sup>30</sup> Termo em latim que significa coisa pública, no sentido de pertencimento coletivo por ser de propriedade de todos os indivíduos de uma ordem societária. Não se trata apenas de itens concretos, materiais, mas também de questões abstratas como os direitos e as regras.

2006, o MDS juntamente com o IBGE realizou pesquisa intitulada de “As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil” sobre a oferta de serviços socioassistenciais no setor privado. Este estudo ganha muita importância no contexto em que as ações de assistência social são pulverizadas em diversos prestadores destes serviços, muitas vezes sem clareza do objeto da assistência social e com ações residuais que não atingem os objetivos desta política social. A importância de citar o estudo do IBGE de 2006 se dá porque ele representa o contexto das entidades em um período inicial do SUAS, no qual ainda não havia sido consolidado. Na verdade, esta era a intenção do MDS: identificar o contexto das entidades privadas de assistência social para trabalhar melhor o eixo de parcerias com entidades da sociedade civil.

No estudo “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil” realizado pelo IBGE (2008)<sup>31</sup> foram identificadas 39.395 entidades de assistência social sem fins lucrativos. Para tanto, aqui nesta seção será abordada a pesquisa do IBGE por se tratar de um trabalho feito com o apoio técnico do MDS exatamente para subsidiar as relações do SUAS com as entidades privadas de assistência social.

No estudo do IBGE (2006) foram analisadas 16.089 entidades que se auto declararam como sendo de assistência social. Este estudo além de traçar um mapa sobre a localização e o público atendido por estas instituições, também tinha o foco em identificar quais os serviços prestados por essas entidades. A partir daí, é possível entender se a assistência social no setor privado no Brasil realiza as ações que de fato são da competência da assistência social. Por ter sido realizado em 2006, a prestação desses serviços pode não ter sido ainda em consonância com os conceitos de programas, projetos e serviços como classifica a PNAS, devido ao pouco tempo de vigência desta política. Contudo, é possível analisar o tipo de serviço prestado por essas entidades e se elas estão em obediência às normas de prestação de serviços socioassistenciais estabelecida na LOAS e nas legislações vigentes até 2006.

A primeira observação que deve ser feita deste estudo é que aproximadamente 72% das entidades pesquisadas têm registro no conselho municipal de assistência social, conforme preconiza a LOAS no seu artigo 9º que diz “o funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho

---

<sup>31</sup> Este estudo foi realizado em parceria com o IPEA, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE).

Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso”.

Os encaminhamentos a estas entidades são feitos em sua maioria pelas secretarias municipais de assistência social. Os CRAS que de acordo com o SUAS são os responsáveis pela articulação com a rede socioassistencial e com a rede intersetorial, foram a segunda unidade que menos encaminhou para essas entidades.

O maior número de pessoas atendidas por essas entidades são pessoas vulnerabilizadas ou em situação de risco social. A faixa etária da maioria do público atendido é de 15 a 24 anos. O maior número de atividades desenvolvidas é de ações recreativas, lúdicas e culturais. Essas atividades podem se caracterizar como atividades de convivência e fortalecimento de vínculos na perspectiva como é adotada hoje após a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, entende-se que o objeto das ações praticadas por estas entidades não diverge do que é proposto pela política de assistência social. Contudo, o estudo mostra uma dúvida a respeito do tipo dos serviços praticados, uma vez que a segunda maior categoria profissional em exercício nessas unidades é de médicos, sendo a primeira - 26% - formada por pedagogos. Assistentes sociais e psicólogos representam respectivamente 7,5% e 7,1% do total de profissionais dessas entidades. Fica aqui uma questão: qual o motivo presença de mais médicos do que de profissionais de serviço social e psicologia em unidades de assistência social? Como resposta subentende-se que se trata de entidades beneficentes e não de assistência social. Poderia ser uma confusão no conceito de entidade de assistência social, que costuma ser confundido com entidade beneficente.

Dos trabalhadores das entidades pesquisadas, aproximadamente 53% trabalham em caráter voluntário. Dos profissionais de nível superior, 46,81% são trabalhadores voluntários. Esse dado mostra que a prestação desse serviço é intimamente ligada a questões morais e que a empregabilidade nessas instituições é baixa, pois não contempla a metade do número de trabalhadores não por serem sem fins lucrativos, já que isso não impede que se remunerem os trabalhadores, mas porque a noção de solidariedade prevalece como intenção pessoal de cada profissional.

No que se refere ao financiamento, 58% das entidades tem o setor privado como financiador da maior parte dos recursos disponibilizados. Sendo que 31% das entidades têm a maior parte dos seus recursos disponibilizados pelo setor público. Verifica-se, aqui que o setor público não é o maior financiador direto das ações socioassistenciais

privadas, mas têm uma grande participação no financiamento dos seus serviços, principalmente quando se verifica que 59,4% das entidades recebem algum tipo de incentivo e/ou imunidade respaldada em norma municipal. Sobre este incentivo cabe uma análise específica, que será feita na próxima seção.

A LOAS, em seu artigo 3º, considera como entidades e organizações de assistência social “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. Segundo Paz (2010) desde o início da década de 1990 que o CNAS tenta regulamentar este artigo para melhor definir as entidades de assistência social, principalmente as entidades privadas.

A partir de 2007, o artigo 3º da LOAS passou a ser regulamento pelo Decreto 6.308 de 14 de dezembro de 2007. Em seguida, a matéria de que trata este Decreto contou também com a Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009 e posteriormente, com o Decreto 7.237 de 20 de julho de 2010.

O Decreto 6.308/2007 trata exatamente da regulamentação do artigo 3º da LOAS dispondo sobre as entidades e organizações de assistência social.

A Lei 12.101/2009 trata da certificação de entidades beneficentes e dos procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social.

O Decreto 7.237/2010 regulamenta a Lei 12.101/2009, dispondo da mesma matéria presente nesta Lei.

O Decreto 6.308/2007 define melhor as entidades e organizações de assistência social ao atrelar todo o processo constitutivo – natureza, objetivo, missão e público alvo – ao que está disposto na LOAS. O decreto 6.308/07 define as características essenciais das entidades e organizações de assistência social. São elas: a) realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto; b) garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e c) ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

O primeiro artigo do Decreto 6.308/07 diz que as entidades e organizações podem ser de assessoramento, atendimento e de defesa e garantia de direitos. Esse artigo relata a maior conquista desse decreto: não limitar as entidades e organizações de assistência social a unidades de atendimento e de execução de serviços abarcando as entidades de defesa e garantia de direitos.

Outro avanço importante é a vinculação dos serviços prestados ao que está determinado no SUAS. Essa vinculação é considerada um avanço porque a crítica feita

neste trabalho é da relação direta que o SUAS tem com as organizações da sociedade civil, quase que as inserindo na execução estatal só que por meio de uma perspectiva de privatização. Este trabalho não desmereceu a forma como este sistema único organiza a assistência social, que apesar de adotar princípios de lógica pluralista e privatizante, avança no sentido de classificar os serviços socioassistenciais evitando a dispersão daquilo que é matéria da assistência social.

Logo, o fato de as entidades e organizações privadas seguirem a perspectiva do SUAS pressupõe que a assistência social não terá seu objeto pulverizado, pois já basta ele está centrado em uma perspectiva familista e privatizante.

A Lei 12.101/09 e o Decreto 7.237/10 por tratarem da certificação e das isenções de contribuições para a seguridade social serão trabalhados na seção seguinte que trata das imunidades e isenções tributárias como forma de financiamento.

## **2.5 - Imunidades e isenções tributárias como forma de financiamento indireto de entidades privadas de assistência social**

A imunidade é princípio jurídico que contribui para o financiamento de serviços sociais de forma indireta. Essa forma indireta de financiamento público das ações privadas é respaldada em primeira ordem, pela Constituição Federal. A Constituição garante:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...] VI – instituir imposto sobre:

[...] c) – patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive em suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos atendidos os requisitos da lei” (BRASIL, 2005)

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, e das seguintes contribuições sociais: [...]

§7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam as exigências estabelecidas em lei. (BRASIL, 2005).

Colin (2010) afirma que há dois tipos de entendimento sobre a questão da imunidade das entidades socioassistenciais: primeiramente, pode-se entender que os artigos citados acima protegem o exercício de valores culturais de solidariedade e

incentivam a manifestação desses valores morais de forma institucional ofertando serviços de interesses públicos de forma que não vise o lucro.

O outro entendimento é traçado a partir da ideia de que as entidades sem fins lucrativos não têm capacidade contributiva, já que se parte do pressuposto de que toda a sua receita é voltada exclusiva e totalmente para a execução dos serviços.

Para definir as entidades que “atendem o as exigências estabelecidas na lei” como determina o artigo 195 da Constituição era considerado o que dizia a Lei 8.212 de 24 de julho de 1991, no seu artigo 55. Contudo este artigo foi revogado pela Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, que além de dispor sobre as isenções de contribuições para a seguridade social, trata também da certificação das entidades beneficentes de assistência social.

Resumidamente, a isenção da contribuição empresarial para a seguridade social prevista no artigo 195 da Constituição Federal, regulamentada pela lei 8.212 e posteriormente pela lei 12.101 é devida à entidade beneficente que possua a certificação do CNAS e que:

“I - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; II - aplique suas rendas, seus recursos e eventual superávit integralmente no território nacional, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais; III - apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; IV - mantenha escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como a aplicação em gratuidade de forma segregada, em consonância com as normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade; V - não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto; VI - conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data da emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações realizados que impliquem modificação da situação patrimonial; VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária; VIII - apresente as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita bruta anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei” (LEI 12.101 DE 27 DE NOVEBRO DE 2009, ARTIGO 29).

Algumas observações são feitas a essas medidas desde a oneração dos beneficiários da seguridade social pela diminuição da arrecadação até a possível usurpação deste benefício por empresa que têm alto faturamento.

De acordo com Jaccoud (2010) ao citar estudo do TCU, a imunidade de impostos nas áreas de saúde, educação e assistência social, no ano de 2005 representou R\$ 5 bilhões de reais. Esse valor significa na prática o que foi financiado para a prestação de serviços destas políticas no setor privado.

Segundo a autora esse valor representava cinco vezes mais o valor transferido pelo governo federal para os fundos municipais de estaduais de assistência social. Esse valor se refere somente à imunidade a impostos. Considerando a imunidade às contribuições sociais, mais especificamente a desoneração somente da contribuição patronal para a previdência social, os cofres públicos deixaram de arrecadar em 2005, 2,4 bilhões de reais. A tabela 2 apresenta os valores das renúncias fiscais para a assistência social, saúde e educação<sup>32</sup>, de 2004 a 2008.

Tabela 2 – Estimativa de renúncia tributária das funções orçamentárias assistência social, saúde e educação por ano em R\$.

Ano	Assistência social	Saúde	Educação
2004	3.128.105.227,00	5.308.220.606,00	1.774.876.337,00
2005	3.042.655.607,00	6.678.050.887,00	2.079.447.232,00
2006	2.902.564.222,00	8.365.982.370,00	2.767.224.681,00
2007	2.021.096.318,00	7.584.133.949,00	2.962.480.431,00
2008	4.732.537.747,00	10.168.939.747,00	4.061.961.736,00

Fonte: EVANGELISTA (2009)

A tabela 2 mostra os valores referentes à renúncia tributária que é definida pela Lei n° 101 de 04 de maio de 2000<sup>33</sup>, em seu artigo 14 parágrafo primeiro:

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (LEI N° 101/2000, ARTIGO 14, §1°)

Renúncia de receita tributária é aquela na qual as exonerações citadas na LRF se aplicam a impostos, taxas e contribuições (STN, 2010).

De acordo com Salvador (2010) no ano de 2004, a política de saúde recebeu do OSS o valor de R\$ 32.972.890.000,00. Segundo a tabela 2, o valor referente à renúncia tributária para esse mesmo ano na área da saúde correspondeu a 16% do total dos recursos. Em 2007, a política de saúde contou com orçamento no valor de R\$ 45.713.130.000,00. A renúncia tributária desta área em 2007 equivale a 16,5% deste

<sup>32</sup> Foram citadas essas três funções por se tratarem de políticas que são tratadas nas legislações citadas.

<sup>33</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

valor. A comparação entre o total de recursos do OSS e a renúncia tributária na assistência social está representada na tabela 3.

Tabela 3 - Percentual das renúncias tributárias sobre o valor do recurso do OSS para a assistência social de 2004 a 2007, em reais.

	2004	2005	2006	2007
Valor proveniente do OSS	13.863.000.000,00	15.806.000.000,00	21.555.000.000,00	24.714.000.000,00
Valor da renúncia tributária	3.128.105.227,00	3.042.655.607,00	2.902.564.222,00	2.021.096.318,00
Equivalente em percentual da renúncia tributária sobre o valor do recurso no OSS	22,56%	19,25%	13,47%	8,18%

Fontes: SALVADOR (2010); EVANGELISTA (2009)

Elaboração própria

A tabela 3 mostra que em 2004 o que o Estado deixou de arrecadar na área de assistência social era o equivalente a 22,56% do total dos recursos destinados nessa política social. Em 2007 esse percentual caiu para 8,18%. A diminuição desse percentual se deve muito mais ao aumento do orçamento da assistência social que à diminuição das renúncias tributárias.

As entidades beneficentes têm imunidades no pagamento do imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ), da CSLL, da Cofins, e da contribuição patronal para a previdência social. Dessa forma, compreende-se que o financiamento indireto das entidades privadas aumenta consideravelmente a participação do financiamento público de ações privadas ainda que de interesse coletivo.

Além das imunidades, Colin (2010) traz o debate a respeito das isenções, remissões, anistias e incentivos. Todos esses institutos jurídicos são forma de exonerações tributárias que afetam a arrecadação pública e aumenta a receita das entidades privadas.

As isenções são concedidas por meio de lei ordinária de âmbito municipal, estadual ou federal e por estas leis são determinadas as condições e requisitos para obtenção. Enquanto, as remissões são institutos que deixam de exigir algum tributo ou que, de certa forma desonera a pessoa jurídica do pagamento de um tributo. As anistias representam o perdão do pagamento da multa de um tributo, sem afetar no pagamento do imposto em si. Já os incentivos fiscais são aqueles representam uma alternativa de



ação dada a empresa de forma que com aquela atitude ela possa ter algum benefício tributário.

Colin (2010, p. 214) sugere que dentro da perspectiva do SUAS seria necessário,

avaliar a viabilidade do reconhecimento e da contabilização dos benefícios fiscais e das exonerações tributárias como uma modalidade de financiamento público mesmo que não integrante do orçamento e de se inserir os serviços por eles financiados na rede de proteção social instalada, sob as deliberações e o controle social pelos respectivos conselhos.

A assistência social já é uma política que conta com poucos recursos no orçamento público. O SUAS trouxe uma nova modalidade de financiamento que busca garantir um repasse mínimo a fim de garantir que os serviços socioassistenciais não passem por escassez de recursos e acabe se desvirtuando da proposta de estruturação do sistema. Por isso foram adotados os pisos de proteção social que serão discutidos mais detalhadamente no próximo capítulo. Nesse cuidado que o SUAS teve em determinar os repasses de recursos para a execução direta também poderia se observar a proposta de Colin de ser considerado como financiamento, as imunidades e exonerações tributárias.

Colin elenca como dificuldades do financiamento indireto para subsidiar a filantropia:

a ausência de dados a respeito dos montantes financeiros não arrecadados pelo poder público; a falta de modelo para a contabilização dos gastos e dos benefícios decorrentes da não incidência de tributos; os aparentes prejuízos externados na contabilização; a resistência à intervenção estatal; as distorções nas incidências das exonerações tributárias; a cessão de mão de obra a terceiros e a defesa da tese do direito adquirido (COLIN, 2010, p. 214).

A autora também chama a atenção para a competência em verificar com cautela a concessão do certificado de entidade beneficente para que esse título não seja utilizado livremente como moeda de pagamento de imposto. A legislação em vigência melhora os critérios para certificação e dispõe claramente sobre as isenções da contribuição à seguridade social. Essa situação é uma conquista para a assistência social e deve ser utilizada de forma a ampliar e melhorar a prestação de serviços socioassistenciais, preferencialmente pela via pública e estatal.

As formas de financiamentos indiretos são proporcionadas a entidades beneficentes que são certificadas como tal. O CEBAS é o documento que garante às entidades o direito às imunidades e às exonerações tributárias. Até 2009 o processo de concessão do CEBAS era regulamentado pelo Decreto nº 2.536 de 1998.

Em novembro de 2009, a Lei 12.101 passou a tratar da certificação de entidade beneficente, bem como revogou o artigo 55 da Lei 8.212 que tratava das isenções tributárias. Em seguida, o Decreto 7.237 de 20 de julho de 2010, regulamentou a Lei 12.101/2009, especificando com maiores detalhes as questões da certificação e das isenções. Esse ciclo legislativo também conta com as regulamentações do Decreto 7.300 de 14 de setembro de 2010, que também regulamenta a Lei 12.101/2009 em caráter complementar ao Decreto 7.237/2010.

Jaccoud (2010) faz uma análise do antigo e do novo modelo de certificação, e para isso apresenta como dificuldades encontradas no processo anterior:

(i) inexistência de uma definição sobre qual o público a ser atendido pela entidades beneficentes; (ii) a falta de definição dos serviços prestados que podem ser considerados de assistência social; (iii) a falta de padronização das demonstrações contábeis e plano de contas das entidades; (iv) as dificuldades observadas no CNAS para montagem de uma estrutura própria visando analisar a contabilidade e os serviços prestados não apenas para entidades de assistência social como também para entidades beneficentes de educação e saúde; (v) desvio de função do CNAS ao ter que deliberar sobre atuação de entidades dedicadas a outros campos de atuação que não a assistência social (JACCOUD, 2010, p. 72).

A Lei nº 12.101/2009 significa a intenção de solucionar, ainda que partes, as dificuldades encontradas no processo de certificação das entidades como beneficentes.

Um primeiro avanço trazido por esta legislação é a incorporação dos conceitos, princípios e definições do SUAS. A legislação quando se refere à assistência social toma como referência a organização do SUAS, possibilitando uma melhor definição das ações socioassistenciais e do público dessa política. Pois afinal o SUAS define bem quais são os serviços, qual é o público e também qual o caráter que essa prestação de serviço deve ter. Além disso, o sistema tem uma estratégia clara das relações com a sociedade civil e com as entidades privadas de prestação de serviços socioassistenciais.

A partir da Lei 12.101/2009, o CNAS não teve mais que decidir sobre entidades beneficentes de saúde e educação. A Lei determina que o ministério correspondente à área da instituição é responsável pela análise e concessão do certificado. Na verdade, essa lei retira do CNAS a atribuição de conceder estes certificados, que a partir de 2009, na assistência social, passa a ser concedido pelo MDS.

A Lei 12.101/2009 além de retirar da assistência social o dever de classificar como beneficente uma instituição que trata de outra política social, também retira a responsabilidade do CNAS de conceder essas certificações que agora são atribuições do poder executivo diretamente pelos ministérios. Isso significa que o CNAS pode atuar melhor como órgão deliberativo dando mais atenção à prestação dos serviços nas

entidades privados, proporcionando análises técnicas e deliberando sobre a execução privada da assistência social ao invés de ficar somente no fornecimento de certificado, exercendo e incentivado o controle social sobre os serviços prestados.

Nessa perspectiva poderia ser desenvolvida também uma forma de controle ou deliberações do Conselho sobre as imunidades e isenções tributárias dadas às entidades beneficentes de forma a contabilizar esses repasses como investimento indireto na política de assistência social. Além da dedicação mais intensa ao trabalho feito a respeito de convênio ou subvenção social do Estado para a assistência social.

O Decreto 7.237/2010 especifica com mais detalhes os procedimentos para concessão e cancelamento da certificação como entidades beneficentes, além de detalhar os critérios e documentação exigidos para o acesso a isenção. A novidade trazida por este Decreto está principalmente por tratar da transparência e da fiscalização das entidades. Sobre a transparência o Decreto 7.237/2010 impõe que cada ministério mantenha cadastro das entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não, em página de acesso público na internet. No que se refere à fiscalização este decreto determina que as entidades estarão sujeitas às ações e penalidades da Secretaria da Receita Federal (SRF).

Os avanços que a Lei 12.101/2009, acompanhada dos Decretos 7.237/2010 e 7.300/2010, trouxe para a assistência social e para as entidades beneficentes são louváveis, porém ainda se faz necessário questionar algumas medidas dessa Lei. Assim como as políticas sociais são permeadas por contradições, a sua manifestação legal (sua legislações) também apresenta elementos contraditórios. Por sua vez o Decreto 7.300/2010 altera algumas redações do Decreto 7.237/2010 a respeito da documentação, renovação de certificado, e situações de recursos em caso de indeferimento.

Importa aqui ressaltar a importância destas legislações para desafogar o CNAS e para definir melhor a concessão de isenções. Além de impor a transparência na certificação das entidades e na liberação de isenções, o que facilita e promove o controle social. Outro avanço dessas legislações é a proposta trazida nos artigos segundo da Lei 12.101/2009 e do Decreto 7.237/2010, que ordenam que as entidades deverão obedecer ao princípio da universalidade de atendimento.

Há uma observação a ser feita referente a imprecisão conceitual na Lei 12.101/2009 que se repete no Decreto 7.237/2010. No artigo primeiro das duas legislações é dito que a certificação e a isenção serão concedidas a: “a pessoa jurídica de direitos privados, sem fins lucrativos, reconhecida como entidade beneficente de

assistência social com a finalidade de prestação de serviço nas áreas de assistência social, saúde ou educação”.

O caráter das entidades é definido como: entidades beneficentes de assistência social. Não seria somente entidade beneficente?

Tais questões merecem algumas reflexões. Uma referente ao objeto da assistência social e o outro referente ao conceito assistência social. A primeira, com menor probabilidade, é a clássica confusão sobre o objeto da assistência social. Essa confusão permite que a compreensão do legislador seja, de fato, que uma entidade de assistência social possa atuar no campo da saúde ou da educação. Nesse caso, há uma confusão de responsabilidade, em que uma política assume ações que são matérias de outras políticas sociais.

Essa situação não seria tão impossível assim, uma vez que ela acontece cotidianamente nas políticas sociais e principalmente na assistência social. Um exemplo disso foi um levantamento do MDS a respeito do uso de benefícios eventuais<sup>34</sup> que apontou um alto percentual de uso do benefício eventual às situações de vulnerabilidades temporárias para aquisição de itens da política de saúde, como exemplifica a tabela 4.

Tabela 4 - Percentual de ocorrência de motivo de solicitação de benefício eventual a situações de vulnerabilidades temporárias, nos municípios pesquisados, por item

Item	Percentual
Cadeiras de rodas / muletas	51,4
Fraldas geriátricas	60,2
Pagamento de exames médicos	49,1
Medicamentos	59,5
Transporte de doentes	58,6
Aparelhos ortopédicos/ órteses /próteses / óculos / dentaduras	56,4

Fonte: MDS, 2009.

Nota: Os percentuais apresentados são resultado de questionário aberto e multivalorado aplicado ao município. Assim cada valor significa o percentual de vezes que aquele item aparece nas respostas dos municípios.

Verifica-se que as demandas por questão da saúde aparecem, na maioria das vezes, em um quantitativo superior a 50. Esses dados revelam que de certa forma a assistência social atende a demandas da política de saúde, afinal todos os serviços descritos acima custeados com um benefício socioassistenciais, são direitos de toda a

<sup>34</sup> São benefícios previsto no artigo 22 da LOAS que tratam de pagamento de auxílio para eventualidades como: nascimento, morte e situações de vulnerabilidade temporárias.

população por meio do SUS<sup>35</sup>. Para sanar esse equívoco, o MDS e o CNAS já vêm estudando o caso e tem publicado uma série de normas que vinculam os benefícios da assistência social a demandas específicas da assistência social. O documento “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS ” do MDS trata da relação direta entre benefícios eventuais e serviços socioassistenciais. Mas o principal documento é a Resolução 39/2010, de 09 de dezembro de 2010, que reordena o processo de concessão de benefícios eventuais e em seus artigos 1º e 2º que resolvem:

Art. 1º Afirmar que não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso.

Art. 2º Recomendar aos órgãos gestores e Conselhos de Assistência Social das três esferas de governo que promovam e aprimorem o reordenamento da prestação dos benefícios eventuais afiançados na assistência social, referentes às provisões da política de saúde citadas no art. 1.

(CNAS, 2010)

Para exemplificar que a assistência social também incorpora serviços da pasta da educação, tem-se o caso do Distrito Federal. Nesta unidade da Federação os serviços por educação infantil em creche é gerido pela assistência social. Trata-se de convênios firmados com entidades privadas que prestam serviço de creche, em que a Secretaria de Educação financia o turno matutino das atividades com valor *per capita* (por criança atendida) de R\$ 278,00 e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) financia o turno vespertino com o valor *per capita* de R\$ 168,30. A participação da SEDEST neste processo com convênio e contrato em separado da Secretaria de Educação se dá devido ao entendimento errado desta secretaria de que o serviço ofertado no turno vespertino seria de atividades de convivência e fortalecimento

---

<sup>35</sup> Para atender as demandas apresentadas na tabela, já existem regulamentações na política de saúde o que ausentaria da assistência social desse processo. Para a concessão de medicamentos: Lei nº8.080 de 19 de setembro de 1990, artigo 6º e Decreto 3.298 de 20 de dezembro de 1999 artigo 20. Concessão de órtese e prótese: Decreto 3.298 de 20 de dezembro de 1999 artigo 18 e 19; Portaria do Ministério da Saúde 116 de 09 de setembro de 1993; Portaria 146 de 14 de outubro de 1993; e, Portaria do Ministério da Saúde 1.060 de 5 de junho de 2002. Saúde bucal: Política Nacional de saúde bucal – Programa Brasil Sorridente.concessão de óculos: Portaria 254 de 24 de julho de 2009.

de vínculos para crianças de 0 a 6 anos,<sup>36</sup> quando na verdade se trata de educação infantil.

No convênio realizado pela SEDEST com entidades privadas de creche, ainda que de caráter bipartite com a secretaria de educação, toda a execução é realizada pela SEDEST, desde a inserção das crianças nas atividades até a prestação de contas da entidade.<sup>37</sup> No ano de 2008, por exemplo, a SEDEST atendeu 11.344 crianças no serviço de creche em entidades privadas conveniadas (SEDEST, 2008).

Nesse sentido, é imprescindível que se reafirme o papel do SUAS neste processo, pois desde sua implantação se fortalecem as matérias que são da assistência social e se publicam documentos norteadores que definem cada serviço e objeto desta política, com o intuito de fortalecer a sua atuação e de consagrar a assistência como política social garantidora de direito e não como uma alternativa pobre às deficiências das demais políticas sociais. É devido aos esforços do SUAS em conceituar melhor o objetivo e os serviços da assistência social e por esta legislação reconhecer o SUAS que este trabalho entende como menor possibilidade de ser esta a razão da má aplicação do termo assistência social.

O outro entendimento que pode decorrer da redação citada, que seria o mais provável, é a compreensão de assistência social como sinônimo de beneficência. A assistência social sempre sofreu com a confusão no seu conceito. Sposati (2002, p. 15) afirma que

o campo da assistência social é o dos necessitados o que leva ao travestimento das suas ações em ajuda se pondo na esfera do não-direito. Para ser reconhecidamente justa, o saciamento das necessidades tem de vir com o mérito do esforço ou da total limitação, deslocando o direito do cidadão para o mérito da necessidade.

Nessa condição, a assistência social tem seu conceito deslocado da esfera social e política para a esfera do fenômeno ou da situação, como exemplificado por Sposati, “não se trata do direito à alimentação, mas do grau de desnutrição” (SPOSATI, 2002, p. 15). Dessa forma, essa política social vai aos poucos perdendo seu papel de ação

---

<sup>36</sup> Trata-se de atividades de convivência com as famílias para fortalecimento de vínculos por meio da oferta de atividades que previnam situação de risco e violação de direitos das crianças até 6 anos. O MDS preparou material explicativo sobre o programa que está disponível em sua versão preliminar até que seja publicado pelo CNAS. Este documento ressalta a importância de não confundir essas atividades com as da educação infantil.

<sup>37</sup> Todos os convênios deste caráter têm validade até o dia 30 de abril de 2011. A atual gestão da SEDEST afirma que não renovará os convênios e que toda a gestão deste serviços será repassada à educação. Reuniões e planejamentos já foram realizados nesse sentido, e a nova estrutura da SEDEST não prevê esse tipo de atendimento nas unidades que atualmente são responsáveis por todo o processo de convênio com creches, no caso os CRAS.

complementar para a implementação de uma sociedade igualitária por meio do Estado, passando a ser mera estratégia política de saciamento de necessidades urgentes.

Essa desvirtuação da função política da assistência social estigmatizou o seu conceito e as suas práticas de tal forma que esta política não ganha legitimidade por parte da sociedade para concretizá-la enquanto direito social e dever do Estado. Assim, o conceito de assistência se vê desvinculado de uma perspectiva de estratégia de proteção social e passa a ser medida paliativa de fragilidades extremas e urgentes.

De acordo com Pereira (2006) a assistência não é um conceito falido, mas sofre as consequências de ter passado de um meio de promoção de bem-estar social – *Welfare State* – para um contexto de privatizações, prevalências mercadológicas e ausência estatal na garantia de proteção social. Esse processo foi o que fez a sua conceitualização perder o rumo e representar uma “crise de realização e não de existência” (PEREIRA, 1996, P.15).

Dessa forma, Pereira afirma que conceituar a assistência é trazer para esse campo, a análise crítica, ao invés da simplificação e redução de seu entendimento, além de contribuir para a superação dos falsos argumentos que a afastam da esfera política. Ao fazer essa análise crítica é preciso combater os seus equívocos conceituais, tais como, focalização na extrema pobreza, antítese do trabalho remunerado, parcialidade e provisoriedade. É preciso entender a assistência como uma política social provedora da igualdade social por meio da redistribuição, da progressividade, da universalização, da atenção genérica, da desmercadorização, da prevenção, e da não-contratualização.

Por sua vez, as práticas da assistência social devem atuar no campo das questões que geram desigualdade e divisão de classes de forma redistributiva e associada às demais políticas sociais que garantam autonomia ao cidadão de forma a torná-lo detentor de direitos e sujeito potencializador de mudanças sociais e políticas, gerando uma situação de proteção social emancipadora e progressiva.

Portanto, esta dissertação tem como pressuposto que a assistência social é instrumento que pode impulsionar uma condição de proteção social adotada pela esfera do Estado, de forma redistributiva, como meio de retaguarda para a concretização dos demais direitos sociais que garantidos de forma pública pelo Estado despertem a condição de cidadania dos indivíduos de forma libertária e autônoma.

### Capítulo 3

#### **A Assistência Social no DF: o Estado como financiador de uma Política Realizada pelo Setor privado**

##### **3.1 – Vulnerabilidade social e concentração de renda no DF**

O Distrito Federal (DF) possui uma população de mais de 2,5 milhões de habitantes segundo o censo 2010 (IBGE, 2010). A CODEPLAN (2010) afirma que a população do DF de 1997 a 2001 aumentou em 29,4%. Esse fato deu ao DF o título de cidade com a maior densidade demográfica do país: 422,1 habitantes/km<sup>2</sup>.

Segundo o IPEA (2010) a taxa de pobreza absoluta<sup>38</sup> da população do DF, em 2008 estava em 18,3%. Já a taxa de pobreza extrema<sup>39</sup> no mesmo ano era de 8,8%. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) extraídos do relatório da CODEPLAN (2003) atestam que o DF de 1991 a 2000, ocupava o primeiro lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e também nos indicadores de desenvolvimento humano específicos à renda, longevidade e educação (CODEPLAN, 2003).

De acordo com os dados do PNUD o Lago Sul (caso fosse um país) teria o maior IDH do mundo com taxa de 0,945, ficando à frente da Noruega, Suécia e Canadá.

---

<sup>38</sup> Segundo o IPEA as famílias em situação de pobreza absoluta são aquelas que possuem renda *per capita* de até meio salário-mínimo.

<sup>39</sup> Segundo o IPEA as famílias em situação de pobreza extrema são aquelas que possuem renda *per capita* de até um quarto de salário-mínimo.



O IDH do Distrito Federal em 2000 estava em 0,849 e o do Brasil em 0,757. No ranking em que o Lago Sul teria o melhor IDH do mundo, o Brasil fica na 93ª classificação.<sup>40</sup>

Em contrapartida, o DF é a unidade da Federação com o maior índice de desigualdade de renda. Essa informação foi traçada pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (SEPLAN/CODEPLAN, 2004) e pelo IPEA (2010) conforme índice de GINI<sup>41</sup>, representado na tabela 5.

Tabela 5 - Evolução do Índice de GINI no Distrito Federal.

Ano	Índice de GINI
1995	0,58
1997	0,46
2002	0,58
2007	0,60
2008	0,62

Fonte: CODEPLAN (2004) e IPEA (2010)

Elaboração própria

De acordo com o IPEA, enquanto o Índice de Gini no Brasil reduziu de 0,60 (1995) para 0,54, em 2008, o DF seguiu o caminho inverso com o indicador de concentração de renda aumentando de 0,58 (1995) para 0,62 (2008).

Enquanto a Região Administrativa do Lago Sul tem renda per capita mensal de 10,8 salários mínimos, na Região Administrativa do Itapoã, essa renda é de 0,4 salário-mínimo. Esse índice se torna bastante desigual, também, em relação à renda mensal per capita média do DF, que na data da pesquisa era de 2,4 salários mínimos. Das 28 RA's<sup>42</sup> pesquisadas no DF, oito delas têm renda mensal per capita inferior a um salário mínimo, enquanto quatro têm renda mensal per capita acima de 6 salários mínimos. A alta concentração de renda do DF se contrapõe aos dados do PNUD em relação ao IDH.

O intenso crescimento populacional não foi acompanhado por políticas sociais que proporcionassem condições de crescimento urbano mais igualitário. Até os dias atuais é inexistente no DF alguma política de redistribuição de renda. A política

<sup>40</sup> A avaliação do Lago Sul ter o maior IDH do mundo foi feita pela CODEPLAN (2003) que usou os índices das RA's do DF e as inseriu na classificação de países, formando uma listagem dos 100 primeiros IDH's do mundo.

<sup>41</sup> Medida que calcula a concentração de renda. O índice de GINI varia de 0 a 1, sendo que 0 seria o índice de igualdade perfeita e 1 seria o índice de desigualdade perfeita (SANDRONI, 2002)

<sup>42</sup> Atualmente o DF conta com 30 RA's. Nesse estudo não foi considerado como RA o SIA (RA XXIX) e a Vicente Pires (RA XXX).

tributária local segue o caminho neoliberal assim como acontece na União, com taxas maiores nos impostos indiretos e regressivos e tributação mínima sobre a propriedade. Essa característica se torna mais agressiva para as pessoas com menor renda quando se considera que no DF, a cesta básica está entre as mais caras do país, juntamente a um alto custo de vida (PACHECO, 2006). O caráter regressivo da política tributária do DF se dá pelo impedimento constitucional do DF tributar a renda.

Diante desse quadro é importante analisar a vulnerabilidade social no DF, destacando especialmente o perfil das famílias beneficiárias de transferência de renda.

A vulnerabilidade no DF está concentrada não somente em termos de renda, mas também de território.

De acordo com a SEDEST (2008) no DF, em 2008, existiam 97,4 mil famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, que se encontravam em situação de pobreza absoluta. Estima-se, assim, que 448,1 mil pessoas são beneficiadas direta ou indiretamente pelos programas governamentais de transferência de renda. As regiões administrativas de Ceilândia, Samambaia e Planaltina com 16,7 mil; 13,3 mil e 11 mil famílias respectivamente, são as que apresentam o maior quantitativo de família em situação de pobreza absoluta.

No DF 1.734 pessoas maiores de 18 anos vivem em situação de rua<sup>43</sup>, conforme informação da SEDEST (2008). O que importa observar neste dado sobre a população em situação de rua são os motivos pelos quais indivíduos passam a viver nessa situação. Segundo dados da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua do MDS, realizada em 2007, os principais motivos relatados para que as pessoas passassem a viver na rua são: em primeiro lugar, os problemas relativos ao alcoolismo e/ou drogas, em seguida o desemprego e posteriormente, os conflitos familiares.

É importante na análise da condição social verificar os dados referentes a população em situação de rua para além das condições de trabalho e pobreza, pois essa informação também reflete uma condição social que resulta de falhas no sistema de proteção social. Convém destacar que normalmente esse é um perfil esquecido nas análises socioeconômicas, muitas vezes pelas dificuldades de levantar os dados estatísticos.

Nessa situação verifica-se que entre os motivos apresentados pelas pessoas em situação de rua, pode se atribuir às políticas de saúde (situação de alcoolismo e

---

<sup>43</sup> Pessoas em situação de rua são aquelas que vivem ou sobrevivem em espaços públicos como rodoviárias, pontes, viadutos, túneis, depósitos, prédios abandonados, lixões, parques e/ou que pernoitam em unidades de acolhimento institucional, como albergues, casas de passagem, abrigos ou casas de apoio.

drogadição), de trabalho e renda (desemprego), e de assistência social (conflitos familiares) a responsabilidade por este fenômeno.

Na proposta do SUAS o fortalecimento dos vínculos comunitários e familiares é estratégia primordial para o bem-estar social. Este serviço seria ofertado no âmbito dos CRAS, ou seja, da proteção social básica na qual se trata das situações de prevenção aos riscos sociais. Assim como os dados referentes à transferência de renda não alteram a questão da pobreza, principalmente da pobreza extrema, os dados referente à proteção social básica não alteram a demanda pela proteção social especial. Essa questão será retomada mais adiante neste trabalho.

É importante nesta pesquisa traçar o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda no DF, já que este público é o principal alvo dos serviços socioassistenciais tendo a maioria das ações voltadas para a superação da condição de insegurança de renda (principalmente na proteção social básica).

Dados de novembro de 2010 do Cadastro Único do DF mostram que a maior parcela das famílias cadastradas reside na região administrativa de Ceilândia, compondo 20,05% das famílias cadastradas de todo o DF.

A maior parte das famílias cadastradas (29,89%) tem renda entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00 *per capita* mensal. Outra informação importante é que 73,9 % das pessoas cadastradas não trabalham.

Os programas de transferência de renda no DF estão diluídos entre programas do Governo Federal, programas do GDF e programas que são pactuados entre as duas instâncias. Nesse sentido, o DF além de alimentar o Cadastramento único de benefícios sociais do Governo Federal (Cadastro Único), ainda conta com mais três bases cadastrais para benefícios sociais divididos entre transferência de renda e programas de segurança alimentar.

Essa medida dificulta a consolidação dos dados a respeito da população beneficiária de programas de transferência de renda e impede de conhecer a realidade das famílias em situação de pobreza.

Os dados do Cadastro Único do DF<sup>44</sup> incorporam os programas: Programa Bolsa Família (PBF) Puro, Programa Vida Melhor, Bolsa Universitária, Lares de Cuidados Diurnos (LCD), e Mestre do Saber.

O Programa Vida Melhor, regulamentado pela Lei Distrital nº 4.208 de 25 de setembro de 2008, é composto dos benefícios: Nutrindo a mesa; Cesta Verde; Isenção de tarifas públicas; Restaurante Comunitário; Bolsa Escola; Bolsa Social e Bolsa Alfabetização, conforme demonstrado no Apêndice A desta dissertação.

É importante verificar a diversidade de programas incorporados no cadastro único do DF. Pela proposta do governo federal, o cadastro único foi criado para recepcionar informações sobre benefícios de transferência de renda. No entanto, no DF, as ações como isenção de tarifas públicas, prestação de serviços em restaurante comunitário e projetos como, “Mestre do Saber” e LCD são entendidos como transferência de renda. O cadastro único apenas faz a diferenciação entre transferência de renda direta e indireta, sem em nenhum momento especificar a conceituação de cada uma. O Quadro 2 apresenta os programas constantes no cadastro único do DF.

Quadro 2 – Programas classificados no Cadastro Único do DF como de transferência de renda.

<b>Transferência direta de renda</b>	<b>Programa</b>
	Bolsa Família Puro
	Bolsa Escola / Bolsa Família (Pactuados)
	Bolsa Escola Puro
	Bolsa Social / Bolsa Família (Pactuados)
	Bolsa Social Puro
	Bolsa Alfabetização
	Bolsa Universitária
	Lares de Cuidados Diurnos

<sup>44</sup> Cadastro único é utilizado por determinação governo federal, porém, no DF existem quatro bases de transferência de renda, que não se comunicam, portanto não há como este cadastro ser único. Essa é uma situação que dificulta a operacionalização das informações sobre os beneficiários de transferência de renda e segurança alimentar não somente no sentido de disponibilização dos dados, mas até mesmo no processo de inscrição e atualização dos dados dos beneficiários que têm que ser lançados nas quatro bases para que não haja acúmulo de benefício nas situações em que não é permitido. Essa situação causa uma demora para a liberação do benefício que vai de nove meses a um ano. A família tem a obrigação de manter todos os seus dados atualizados no cadastro único, porém uma única atualização pode demorar cerca de 8 meses para ser efetivada, o que leva, em muitos casos à suspensão do benefício com a justificativa de que a família perdeu o prazo para atualização ou recadastramento. Atualmente, em fevereiro de 2011, todo o cadastro único do DF está interrompido, até que seja adotado o Cad versão 7 que é o Cadastro único utilizado no Governo Federal e em quase todos os municípios do País. Esse cadastro já compila os dados diretamente e não tem o prazo de demora que o cadastro único do DF. Para que esse novo cadastro seja implementado a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda terá que recadastrar todos os beneficiários do DF inclusive, aqueles que preencheram o cadastro único, mas que ainda não foram contemplados com o benefício.

	Mestre do Saber
<b>Transferência indireta de renda</b>	Nutrindo à mesa
	Cesta Verde
	Isenção de Água e Esgoto
	Restaurante Comunitário

Fonte: Relatório Gerencial – Subsecretaria de Transferência de Renda – SEDEST  
Novembro de 2010.

Elaboração própria

O documento do qual foi extraído os dados do quadro 2, não define o que é transferência de renda direta e indireta. Dos treze programas elencados no quadro 2, sete não são de transferência de renda. São eles: Programa Bolsa Universitária; LCD; Mestre do Saber; Nosso Pão e Nosso Leite; Cesta Verde; Isenção de tarifas públicas; restaurante comunitário. Os programas que compõem o cadastro único do DF estão detalhados em quadro no Apêndice A desta dissertação.

O programa Bolsa Universitária trata da concessão de bolsas em faculdades privadas do DF. Em contrapartida o bolsista deve prestar serviço nos órgãos do Governo do Distrito Federal. Esse programa tem características relacionadas à política de educação, não devendo, portanto estar dentro das ações socioassistenciais e muito menos dentro do Cadastro Único, com efeito de transferência direta de renda.

A mesma observação deve ser feita ao programa “Lares de Cuidados Diurnos (LCD)” que se trata de atendimento infantil a crianças de até seis anos nas regiões onde não existe creche. O GDF paga uma “cuidadora” na comunidade para atender crianças no decorrer do dia. A intenção deste programa é compensar a falta de creche em áreas de alta vulnerabilidade social. Na verdade, o LCD não garante o mesmo serviço da creche, pois não tem a mesma estrutura física, de recursos humanos e de recursos materiais. Esse programa sofre várias críticas pelas equipes técnicas da SEDEST que o avaliam como sendo uma violação ao direito universal à creche para crianças de até cinco anos.

O LCD está no cadastro único porque o GDF entende que a bolsa social paga à cuidadora é um benefício de transferência de renda. Contudo, esse programa se configura com uma prestação de serviço ao Estado. Um serviço precário que visa suprir o direito universal à educação infantil utilizando da força de trabalho de mulheres desempregadas da comunidade. O pagamento da bolsa social está mais próximo de uma contratação de serviço que de uma política de transferência de renda.

O programa “Mestre do Saber” é uma atividade de convivência intergeracional para idosos em situação de fragilidade de vínculos familiares e comunitários. Os idosos participam ministrando atividades que é de seu conhecimento para a comunidade. São atividades de artes, culinária e artesanato. Para isso o idoso recebe uma bolsa no valor de R\$ 415,00. Esse programa se enquadra no SCFV para idosos, e não em benefícios de transferência de renda, pois o objetivo principal é acolher o idoso em uma atividade comunitária que possa trabalhar seu desenvolvimento e prevenir situações de isolamento.

As ações “nutrindo a mesa” e “cesta verde” são as medidas de “segurança alimentar” que compõem o Programa Vida Melhor. A ação “nutrindo a mesa” é a distribuição pão e leite, e a ação “cesta verde” é a concessão de cesta de alimentos com itens perecíveis e não perecíveis. Este programa nem sequer se caracteriza como de segurança alimentar, muito menos como transferência de renda. Trata-se meramente de concessão de alimentos. Segurança alimentar é um conceito mais amplo que trata desde o atendimento às necessidades nutricionais das famílias considerando as condições de acesso e qualidade dos alimentos, até as questões relativas a saneamento básico, como a distribuição da água.

A ação “isenções de tarifas públicas” é a gratuidade nas contas de água e energia para famílias beneficiárias do programa Vida Melhor. Não se configuram como benefício de transferência de renda da forma que é compreendido nesta dissertação.

Por sua vez, o restaurante comunitário é um equipamento público estatal que oferece refeições ao valor de R\$ 1,00. Não há nenhuma característica de transferência de renda neste serviço.

Os benefícios de transferência de renda Bolsa Escola e Bolsa Social, que fazem parte do programa Vida Melhor, não são de inteira responsabilidade do DF. Alguns benefícios são pactuados com o PBF do Governo Federal. A Lei 4.208/2008 prevê um valor de benefício mais alto que o PBF. O governo federal repassa ao DF o valor do PBF. A diferença entre o valor do benefício do programa Vida Melhor e do PBF é paga pelo GDF.

As atividades dos projetos “Mestre do Saber” e LCD são atividades exercidas com o pagamento de bolsa social, assim como os projetos: “Jovem de Futuro”, “Com Licença eu vou à luta”, “Promotoras da Paz”, “Mulheres da Paz”, “Projovem Adolescente”, “Família Acolhedora”. Esses projetos também são atividades socioassistenciais com o pagamento de bolsa social e nem por isso foram incluídos com

sendo de transferência direta de renda. O detalhamento sobre os projetos sociais da SEDEST se encontra no Apêndice B.

Nesta dissertação utilizou-se o conceito de transferência de renda conforme Stein (2008) que compilou informações sobre os modelos europeus e chegou a definição de que as transferências de rendas ou as “rendas mínimas seriam a ‘última’ rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias” (STEIN, 2008, p. 197).

Muito embora, esse conceito em Stein (2008) tenha definição mais ampla no sentido que esses benefícios “possuem natureza diferencial e estão sujeitas à comprovação de recursos, sendo garantidas quando cumpridas certas condições, tais como o não-recebimento de outras prestações sociais como pensões ou subsídios ao desemprego” (STEIN, 2008, p. 197).

No Brasil, o maior programa de transferência de renda é o Programa Bolsa Família (PBF). Sob a gestão do governo federal o DF implementou este programa juntamente com os programas pactuados pelo DF, conforme já explicitado. Sobre os dados referentes aos benefícios e famílias beneficiárias do DF foi importante verificar tanto os dados do MDS quanto os dados do GDF.

O número de famílias beneficiárias do PBF no DF está exposto na tabela 6, conforme os dados do MDS.

Tabela 6 – Número total de famílias inscritas no Cadastro Único, segundo a renda e beneficiárias do PBF.

	Famílias	Número Total
CADASTRO ÚNICO	Cadastradas	177.529
	Cadastradas, com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo	163.419
	Cadastradas, com renda per capita mensal de até R\$ 140,00	125.739
	Cadastradas, beneficiárias do PBF	97.895

Fonte: Relatório Gerencial do Cadastro Único do DF. SUTRAR/ SEDEST, Novembro 2010.

Elaboração própria

Conforme os dados da tabela 6 apenas 55,14% das famílias cadastradas são beneficiárias do PBF. As famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 que não participam do PBF provavelmente não acessam este benefício por não obedecer ao outro critério do programa: ter filho com idade entre 0 e 17 anos.

As famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo não obedecem aos critérios de renda do PBF. No DF, essas famílias se tornam beneficiárias do programa Vida Melhor, recendo o valor em pecúnia pelo benefício bolsa escola ou pelo bolsa social.

O GDF complementa os valores do PBF, pois a legislação do programa Vida Melhor prevê valores de benefício mais altos que os pagos pelo programa do governo federal. É nesse caso que entra o benefício bolsa social ou bolsa escola pactuados.

No caso em que a família recebe somente o PBF, aqui no DF fala-se que a família é beneficiária do PBF puro. Esses casos são de famílias que já recebiam o PBF antes da implementação do programa Vida Melhor e não se recadastraram na base de dados deste último programa.

Considerando essas informações, a tabela 7 apresenta os números de benefícios que foram pagos às famílias em 2010. Pela tabela 6 em 2010 foram pagos 72.183 benefícios com a participação do PBF. Esse número é mais baixo que o número de famílias beneficiárias do PBF em novembro de 2010 (tabela 6), pois se refere ao número de benefícios pagos e não de famílias beneficiárias. A cada mês existe um número de famílias que são suspensas e que são desligadas do programa, que causam a diferença entre a quantidade de benefícios pagos e as de famílias beneficiárias.



Tabela 7 – Número de benefícios concedidos pelos programas de transferência direta e indireta de renda existentes no DF, de janeiro a novembro de 2010

Programa	Número de benefícios concedidos											
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	
Transferência direta de renda	Bolsa família puro	22.361	21.938	22.908	23.320	22.205	22.444	23.613	24.850	24.510	24.451	21.292
	Bolsa escola / Bolsa família (pactuados)	25.825	25.479	25.120	25.483	24.970	24.536	24.198	23.883	23.973	22.951	21.846
	Bolsa escola puro	29.699	29.460	29.480	29.063	28.953	29.468	29.032	28.550	28.915	28.423	29.067
	Bolsa social / Bolsa família (Pactuados)	21.066	21.063	21.208	21.547	27.374	27.327	26.944	26.753	26.664	26.509	25.405
	Bolsa social puro	13.115	13.419	13.661	13.720	13.915	14.061	17.422	18.076	18.252	17.892	18.331
	Bolsa alfabetização	649	878	360	584	827	0	426	215	411	17.892	383
	Bolsa universitária	9	22	24	24	20	20	0	0	indisponível	11	12
	Lares de cuidados diurnos	216	216	221	218	216	219	218	218	216	213	210
Mestre do Saber	135	135	135	150	155	155	154	154	indisponível	155	153	
Transferência indireta de renda	Nosso pão e nosso leite	48.300	48.215	48.307	48.040	48.564	47.229	47.862	47.694	48.988	47.694	48.720
	Cesta verde	16.379	16.518	12.917	13.186	13.408	14.418	15.023	15.072	15.073	14.760	14.663
	Isenção de tarifas públicas	4.262	5.078	5.394	4.595	5.027	4.759	5.209	4.869	4.370	4.351	4.540
Restaurante comunitário	533.406	indisponível	566.505	495.480	615.454	566.058	641.741	625.688	595.639	653.037	566.226	

Fonte: Relatório gerencial do cadastro único no DF, SUTRAR, 2010

Elaboração própria

As ações de transferência de renda passam por uma discussão intensa a respeito do seu papel na promoção da igualdade social, da proteção social, da redistribuição de renda, das suas condicionalidade e, principalmente, da linha tênue que essas ações causam entre a obrigação do Estado de atender as necessidades básicas e de corresponder com as expectativas do mercado.

Para a análise dos programas de transferência de renda, Silva (1997) sugere quatro pontos de reflexão: as restrições e possibilidades da adoção de políticas de renda mínima em países em desenvolvimento; como se coloca o dilema entre focalização e universalização nesses programas; a possibilidade de articulação desses programas com as demais políticas sociais; e, a questão da substituição versus complementaridade dos programas de transferência de renda.

O primeiro ponto de reflexão traz diversas hipóteses e opiniões sobre os programas de transferência de renda. Silva (1997) acredita que os países com alto índice de desigualdade social encontram-se em um dilema diante dessa situação, pois, ao mesmo tempo que precisam garantir condições de sobrevivência à seus cidadãos, muitas vezes, não tem estrutura econômica, social ou política para implementar esse tipo de ação. Para a autora, no Brasil, os programas de transferência de renda encontram suas restrições principalmente por falta de determinação política. Devido a essas restrições, as ações de transferência de renda acabam sendo reduzidas a meros repasses financeiros, de baixo valor, que não apresentam formas de autonomia e emancipação humana.

Com relação ao dilema entre focalização e universalização, a autora não acredita na possibilidade de no Brasil haver ações universais de transferência de renda. Silva defende a operacionalização, sem discriminação, de uma variedade extensa de critérios de forma que a focalização seja compreendida como uma discriminação positiva, articulando as ações de transferência de renda a políticas sociais que possam, de fato, contribuir para uma verdadeira transformação do quadro de desigualdade.

A possibilidade de articular as ações de transferência de renda às demais políticas sociais, não faz parte de uma estratégia para implementação somente dessas ações, mas como de qualquer política que vise proteção social. Sendo importante que as ações atuem de forma cooperada. Porém, o que acontece na prática é que essa cooperação acaba sendo feita formalmente por meio da exigência de condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários dos programas de transferência de renda. As ações de transferência de renda no DF estão relacionadas às políticas de educação,

saúde, assistência social e trabalho, porém os serviços ofertados por essas políticas sociais são mínimos.

Por último, a questão da substituição versus a complementaridade de renda deve ser desmistificada quando se considera uma relação efetiva entre ações de transferência de renda e políticas sociais básicas. Pois, se há uma retaguarda que proporcione proteção social que vise concretizar os direitos de cidadania de forma autônoma e libertária, principalmente uma mudança da concepção capitalista do trabalho, não há motivos para a substituição de renda.

Diante da análise proposta por Silva (1997), verifica-se que os benefícios de transferência de renda no DF não correspondem a uma situação de atitude política que vise a instauração da proteção social, mas sim a uma chantagem política paternalista que focaliza o direito à renda na pobreza máxima desassociada das demais políticas sociais.

Os programas de transferência de renda e de concessão de alimentos não são medidas de implementação de direitos de cidadania e não contribuem para uma situação de proteção social, configurando um estado paternalista e clientelista, ao conceder mínimos básicos para a sobrevivência das famílias e tentar condicioná-las a políticas de emprego, renda e educação que não oferecem nenhum tipo de retaguarda ou participação em rede para a efetivação da autonomia dos cidadãos. Enfim, os programas de combate à pobreza de maior abrangência no DF não capacitam o cidadão para exercer a sua autonomia enquanto sujeito social, mas sim o deixam em uma condição de dependência de governos, reproduzindo a situação de fragilidade econômica, social e cultural.

Conforme Pacheco (2006) o Governo do Distrito Federal (GDF) confunde as ações, serviços e programas que contribuem para o desenvolvimento social com a política de assistência social. Ao mesmo tempo, não trata a política de assistência social de forma intersectorializada com as demais políticas sociais ou trata isoladamente de forma restrita, diluindo-a entre diversas outras políticas sem atribuí-la atenção necessária devido a suas características específicas, além de repassar uma série de funções estatais para entidades não governamentais.

Outra questão relevante é a ausência de planejamento na política de assistência social que esclareça a concepção desta política, quais são os seus programas e serviços, o que aponta a casualidade do GDF no trato da assistência social.

### 3.2 - Os Serviços e ações socioassistenciais no DF

A lei nº. 4.176, de 16 de julho de 2008, institui o SUAS no DF tomando como parâmetros as determinações da PNAS. A partir desse marco legal foi esperado que o DF adequasse a gestão da assistência social, conforme o modelo unificado nacionalmente. Vale ressaltar que o DF foi a primeira unidade da federação a formalizar legalmente a institucionalização do SUAS.

No âmbito do Governo Federal existe o projeto de Lei nº. 3.077/2008 que pretende alterar a LOAS com a inserção dos princípios normativos do SUAS. As normas e legislações aplicadas à assistência social são partes extremamente importantes no processo de concretizá-la como direito.

Diante do diagnóstico social do DF fica claro que a política de assistência social é uma grande demanda dentre os direitos sociais dessa população. Sendo, portanto, necessário que a assistência social seja garantida de forma justa e igualitária, combatendo a divisão de classes por meio da redistribuição de renda e da prestação de serviços socioassistenciais de forma continuada e atrelada às demais políticas sociais com execução estatal.

A estrutura da SEDEST está em pleno acordo com as normas do SUAS e é organizada em proteção social básica e proteção social especial.

Os serviços da proteção social básica são executados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Atualmente o DF conta com 24 CRAS distribuídos em diversos territórios do DF. De acordo com o critério de territorialidade proposto pela NOB/SUAS para se atingir o nível de gestão plena<sup>45</sup> a instalação dos CRAS deve estar em áreas de vulnerabilidade e deve obedecer aos critérios:

- CRAS Pequeno porte I – Capacidade de atendimento de até 2.500 famílias referenciadas.
- CRAS Pequeno porte II - Capacidade de atendimento de até 3.500 famílias referenciadas.
- CRAS Médio Porte - Capacidade de atendimento de até 5.000 famílias referenciadas.
- CRAS Grande Porte - Capacidade de atendimento de mais de 5.000 famílias referenciadas.

---

<sup>45</sup> Nível em que o município no caso o DF tem a gestão total da assistência social. O DF se encontra neste nível de gestão, apesar de ainda estar em processo de consolidação do SUAS.

No DF existe uma particularidade que são as unidades específicas para a execução do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV). Essas unidades são chamadas de Centro de Orientação Socioeducativa (COSE)<sup>46</sup>.

Na verdade essas unidades já existem na estrutura do GDF há 30 anos, porém apenas com o SUAS que elas passaram a atuar no formato de serviço de convivência. Ainda hoje as atividades dos COSEs não estão completamente de acordo com as normatizações nacionais, mas estão em processo de reestruturação.

Pela PNAS e pela tipificação, o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos deve ser ofertado no CRAS ou conveniado com alguma entidade privada. No DF existem 12 COSEs todos referenciados aos CRAS. Os CRAS que não possuem COSE na sua estrutura significa que realiza no seu próprio espaço físico as atividades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Existe também o Centro de Convivência Intergeracional que trabalha com o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos sendo que a única diferenciação é a maior capacidade de atendimento desta unidade. Há um Centro de Convivência para o Idoso (CCI) que é uma unidade específica para prestação do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para Idosos, sem abarcar os outros ciclos geracionais. A estrutura da proteção social básica no DF é apresentada no quadro 3.

Quadro 3 – CRAS no DF por capacidade de atendimento e vulnerabilidade de cada região

Capacidade de atendimento	CRAS	COSE
Grande porte	Ceilândia Norte	Cose Oeste
	Ceilândia Sul	Cose Ceilândia Sul
		Cose Guariroba
		Cose P Sul
		Planaltina
	Recanto das Emas	CRECI - Granja das Oliveiras
	Samambaia	-
	Santa Maria	Cose Santa Maria
	São Sebastião	-
	Médio porte	Taguatinga
Cose Mouzard Parada		
Médio porte	Itapoã	-
	Paranoá	Cose Central

<sup>46</sup> Na nova estrutura da SEDEST da gestão do novo governo que se iniciou em 2011, existe a proposta de que essas unidades não se chamem mais COSE, mas sim Unidade de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

	Arapoanga	-
	Brazlândia veredas	Centro de Convivência do Idoso
Pequeno porte 1	Candangolândia	-
	Fercal	-
	Gama	Cose Oeste
		Cose Sul
	Guará	-
	Núcleo Bandeirante	-
	Planaltina Buritis IV	-
	Riacho Fundo I	-
	Riacho Fundo II	-
	Varjão	-
Pequeno porte 2	Estrutural	-
	Samambaia expansão	-
	Sobradinho	Cose Central

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda: [www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br), acesso em 03 de fevereiro de 2011.

Elaboração própria

A proteção social especial de média complexidade conta com 8 Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). As unidades dos CREAS devem estar instaladas em cada região que tenha mais de 101.000 habitantes, conforme o critério de territorialidade da PNAS.

Assim aqui no DF os CREAS estão divididos em: Brasília, Brazlândia, Ceilândia, Estrutural, Gama, Planaltina, Sobradinho e Taguatinga. As oito unidades atendem todo o DF. Cada CREAS tem uma área de abrangência que envolve mais de uma Região Administrativa.

A estrutura da proteção social de média complexidade conta também com os núcleos de enfrentamento a situações de riscos como: Núcleo de atendimento às pessoas em plantão social (NUAPS); Núcleo de Atendimento às Pessoas em Trânsito (NUAPT); Núcleo de Proteção em situações de Calamidade Pública e de Emergências sociais (NUPCE); Núcleo Especializado de Abordagem Social em espaços públicos (NUASO); Núcleo de Atendimento a pessoas em situação de Discriminação Sexual, Religiosa e Racial (NUDIN); núcleo de atendimento a famílias de pessoas desaparecidas. Esses núcleos têm o importante papel de traçar estratégia para o enfrentamento das situações de riscos.

No que se refere à proteção social especial de alta complexidade o DF conta a seguinte estrutura: 06 unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, sendo 01 abrigo, 04 casas lares, 01 casa de passagem; 03 unidades de acolhimento institucional para adultos, sendo 01 albergue, 01 casa de passagem masculina, 01 casa de passagem feminina. Nota-se que no DF não existe unidade

pública estatal de acolhimento institucional para idosos e pessoas com deficiência, sendo estes serviços prestados obrigatoriamente por meio de convênio com entidades privadas. O organograma da SEDEST encontra-se no Anexo 1 desta dissertação.

É possível traçar algumas observações a respeito da estrutura apresentada. A assistência social no DF precisa se responsabilizar pela execução direta das unidades de acolhimento, pois os números de unidades estatais são insuficientes e não atendem às especificidades dos públicos.

Além da falta de unidades estatais de alta complexidade (como a inexistência de unidades de acolhimento institucional para idosos e pessoas com deficiência) é necessário se especializar melhor nestes serviços. Não basta ser unidade de acolhimento institucional é preciso atender às demandas e limitações do seu público como: atividades para idosos com todos os graus de dependência, acolhimento para pessoas com deficiência severa, acolhimento com atendimento especializado para crianças e adolescentes com deficiência.

Além disso, existe serviço da PSE de alta complexidade que o DF não executa nem pela via estatal e nem por entidade privada. É o caso do serviço de acolhimento em república. Trata-se da proteção social por meio do acesso à moradia para pessoas com mais de 18 anos com vínculos familiares rompidos em situação de risco social e que não tenham condições de autossustento. As repúblicas seriam formadas por grupos de pessoas determinados pela equipe técnica que a acompanharia. O acompanhamento técnico se limita às demandas sociais dos moradores, pois a dinâmica da república funcionaria por meio da autogestão de forma a incentivar a autonomia e independência dos moradores.

Na PSB, o DF não executa do serviço de atendimento a pessoa idosa ou com deficiência em domicílio. Esse serviço seria executado pelo CRAS, mas não há nenhum planejamento no sentido de implementar esse serviço no DF.

Para verificar se a quantidade de equipamentos públicos e unidades estatais na assistência social são suficientes para atender com qualidade a demanda do DF seria necessário elaborar o mapeamento de vulnerabilidades, pois conforme preconiza a NOB/SUAS as unidades públicas estatais deverão ser divididas conforme o critério de territorialidade.

O DF ainda não possui um mapeamento de vulnerabilidades como determina a NOB/SUAS. Atualmente utilizam-se para traçar um perfil socioassistencial do DF os dados do cadastro único apresentados na seção anterior. Contudo, esses dados são

confusos e contabilizam a mesma família nas quatro bases cadastrais, caso ela participe de quatro serviços socioassistenciais diferentes. As bases cadastrais não se cruzam e nem se complementam. Isso dificulta o diagnóstico social do DF, pois a única fonte de informações, que deveria contar todo perfil da população em situação de vulnerabilidade econômica, não é confiável.

### **3.3 - A participação das entidades privadas no orçamento da assistência social no DF.**

O orçamento é um instrumento de gestão de extrema importância para a política de assistência social, assim como para as demais políticas sociais, tanto por ser ferramenta que potencializa a execução física e financeira das políticas, quanto por ser determinante do modelo de gestão social. A distribuição de recursos entre as diversas funções de estado é uma indicação do modelo socioeconômico adotado pelo governo, pois apontam quais são as prioridades de investimento e gasto estatal (CASTRO; CARDOSO JR., 2005).

Os recursos destinados à política social, principalmente à assistência social, vêm sendo atacados pelos rumos do sistema neoliberal, que preza pela redução gradativa da proteção social estatal, deixando-a como responsabilidade da sociedade civil. O Estado brasileiro passou pela suposta “crise fiscal” que atacou severamente o gasto social por meio das medidas neoliberais. De acordo com Boschetti e Salvador (2006) o Brasil tem priorizado destinar recursos para o pagamento dos juros da dívida externa, desvinculando recursos para formar superávit primário. Essa prioridade pelas despesas financeiras abandona de certa forma, o gasto social.

O DF também sentiu as consequências dessa postura na esfera federal e também caminhou no sentido neoliberal de alternativas à crise, mas reafirmando o que aponta Pacheco (2006) a precarização do orçamento da assistência social no DF, se deve muito mais a uma má gestão dessa política, do que a uma suposta “crise fiscal”.

As formas de financiamento da assistência social sofrem da mesma precarização que esta política passa no âmbito do seu conceito, da sua gestão, e do seu entendimento enquanto direito social. A não consideração da assistência como política promotora de direitos comprometidos com a melhoria na qualidade de vida, e a falta de intenção política em formar uma sociedade justa socialmente por meio da redistribuição de



riquezas, faz com que os recursos destinados para a execução dessa política sejam insuficientes, trazendo limites para a realização de seus objetivos.

O financiamento da assistência social pode ser um fator potencial para a universalização dessa política, assim como preconiza a Constituição Federal de 1988. É claro que a escassez de recursos não somente da assistência, como também das demais políticas sociais é um dos fatores que determina que estas sejam cada vez mais focalizadas. Quanto menor a destinação de recursos, mais restrito será o atendimento socioassistencial, por consequência, restringe-se a proteção social do Estado com os seus cidadãos. Essa restrição, obviamente, se dará por base econômica, fazendo com que a assistência social vire uma estratégia de amenizar os impactos sociais da extrema pobreza.

No contexto distrital de forte desigualdade social e econômica é evidente a necessidade de investimento nas políticas sociais de forma a torná-las instrumentos potenciais de justiça social, principalmente de forma progressiva e redistributiva. Para verificar qual a postura dos governos do DF em relação ao investimento social é preciso compreender, além das formas de gestão apresentadas no capítulo anterior, os recursos destinados à política de assistência social, pois esta é parte estratégica para a promoção de um estado de proteção social.

Esta dissertação analisa o orçamento destinado à prestação de serviços socioassistenciais por entidades não governamentais. Para tanto se faz necessário compreender o orçamento total do DF para a assistência social. Assim, nesta seção serão verificados os documentos do ciclo orçamentário do DF de forma a identificar a execução das ações socioassistenciais, comparando o que foi planejado com o que foi concretizado. A partir de então será possível destacar o grau de relevância dada à política de assistência social no DF, verificando se esta causa uma efetivação da condição de cidadania, e as potencialidades de gestão em adotar as novas propostas de financiamento estabelecidas pela NOB/SUAS.

O planejamento orçamentário governamental do DF é composto, de acordo com a Lei Orgânica do DF (LODF) que esta em consonância com a CF, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), dentre outros documentos. O PPA trata de uma orientação macroscópica das ações de governo para um período de quatro anos, objetivando subsidiar o detalhamento das ações a serem planejadas na LOA e na LDO. A LDO é o elo entre o PPA e a LOA. Estabelece prioridades na destinação de recursos e norteia as metas e diretrizes da LOA.

Por sua vez, a LOA disponibiliza recursos às ações previstas no PPA de forma a cumprir as metas estabelecidas na previsão plurianual.

De acordo com LODF, o PPA do DF deve conter as diretrizes, objetivos e metas quantificadas físico e financeiramente, por região administrativa. Em obediência ao marco temporal deste trabalho, será analisado o PPA 2008 – 2011, instituído pela Lei 4.007 de 20 de agosto de 2007. Os programas relacionados à assistência social elencados no PPA estão descritos no Quadro 4.

Quadro 4 - Programas e objetivos relacionados à assistência social do PPA 2008 -2011

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>
Proteção social a indivíduos e famílias	Garantir a proteção social e o acesso aos direitos fundamentais com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares e a superação da pobreza na perspectiva da Inclusão social
Proteção social básica	Promover a redução das situações de vulnerabilidade social e prevenir as situações de risco social
Proteção social especial	Promover a redução das situações de risco pessoal e social em decorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, entre outras que caracterizam o fenômeno da exclusão social.
Responsabilidade social e segurança alimentar	Combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, inclusive a educacional, promover a segurança alimentar e nutricional, criando a possibilidade de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local.
Fortalecimento das famílias de baixa renda	Apoiar e assistir às famílias de baixa renda, propiciando condições mínimas de sobrevivência.
Defesa e garantia dos direitos humanos	Prevenir e combater as diferentes formas de ameaças e violação de direitos humanos no distrito federal
Defesa e garantia dos direitos da mulher	Constituir ações articuladas para o enfrentamento da violência contra as mulheres
Combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes	Estabelecer um conjunto de ações articuladas de prevenção, atendimento e defesa de direitos, que permitam a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes
Erradicação do trabalho infantil	Promover ações que possibilitem a prevenção e erradicação do trabalho de crianças e adolescentes em atividades consideradas perigosas, insalubres ou penosas
Proteção ao adolescente em conflito com a lei	Prestar atendimento a adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas de liberdade assistida, semi liberdade e internação, visando a reinserção sócio familiar e comunitária
Proteção à adolescência	Garantir o acesso e a inclusão de adolescentes nas políticas sociais, visando assegurar os seus direitos fundamentais, enquanto pessoa em desenvolvimento
Apoio aos portadores de necessidades Especiais	Assegurar a proteção e a inclusão social das pessoas portadoras de deficiência, visando sua integração no contexto sócio econômico e cultural
Proteção e cuidado infantil	Garantir a promoção, proteção, defesa e a inclusão de crianças nas políticas sociais visando assegurar-lhes os direitos fundamentais, enquanto pessoa em desenvolvimento
Proteção e amparo ao idoso	Promover ações que assegurem os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade

Fonte: Plano Plurianual do DF 2008 – 2011

Elaboração própria

Por se tratarem de propostas mais abrangentes, os programas apresentados no PPA contemplam a prestação de serviços socioassistenciais definidas pela PNAS e mais posteriormente pela tipificação.

O orçamento da assistência social no DF é executado por duas unidades orçamentárias.<sup>47</sup> A SEDEST e o Fundo de Assistência Social (FAS/DF). Em que pese os dados apresentados serem referentes à totalidade de recursos orçamentários alocados na Função 8 (assistência social), a análise aqui realizada privilegia a unidade orçamentária FAS/DF. Essa opção ocorre por dois motivos: o primeiro é que o fundo é determinado pela LOAS e o, segundo, por ser proposta da NOB/SUAS que todo o orçamento da assistência social se localize no fundo para melhor vincular e controlar os recursos.

O FAS/DF visa a captação de receitas vinculadas à realização de ações da política de assistência social, além do provimento de recursos e meios para garantir o financiamento de benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social. É vinculado ao órgão gestor da política de assistência social, no caso do DF, em 2006, a Secretaria de Ação Social vinculada à estrutura administrativa e institucional da SEDEST. O FAS/DF está sujeito à aprovação do Conselho de Assistência Social do DF.

Os recursos do FASDF são destinados ao pagamento de benefícios eventuais, ao atendimento a ações de caráter emergencial, pagamento de convênios, aquisição de materiais, construção e reforma de espaços relacionados à assistência social e atividades permanentes de estudos, pesquisas e desenvolvimento de recursos humanos.

Por sua vez, a receita desse fundo é constituída dos repasses feitos pelo FNAS, das dotações orçamentárias do DF e da União, doações, recursos provenientes dos concursos de prognósticos, recursos provenientes do resultado de aplicações financeiras do Fundo, recursos provenientes de alienações de bens móveis e imóveis do DF no âmbito da Assistência Social, recursos retidos em instituições financeiras sem destinação própria ou repasse, transferências de outros fundos, outras fontes, destinadas a garantir a manutenção ou a expansão, da Política de Assistência Social do Distrito Federal.

A tabela 8 apresenta os valores previstos no PPA 2008-2011 para a assistência social. De acordo com os dados da tabela os recursos destinados no orçamento para assistência social devem ter um acréscimo de 25%, em valores deflacionados, ao final de 2011. Contudo, esse acréscimo não será homogêneo, pois enquanto o FAS/DF

---

<sup>47</sup> A unidade orçamentária refere – se à classificação institucional do orçamento, ou seja, trata-se do órgão responsável pelo orçamento .

registra um acréscimo de 34%, os recursos destinados a SEDEST crescem em percentual menor, 23%. Apenas 18% dos recursos (R\$ 112,6 milhões) destinados à assistência social no DF transitam no Fundo de Assistência Social. Além disso, a se confirmar a previsão do PPA, o orçamento de 2011 será menor que o de 2009.

Tabela 8 - Recursos previstos para assistência Social, pelo PPA 2008 - 2011 por unidade orçamentária (UO).

Valores em R\$, deflacionados pelo IGP-DI (1)

Ano/UO	2008	2009	2010	2011	Varição em % 2011/2008
FAS DF	83.735.948	88.627.936	98.116.345	112.599.742	34%
SEDEST	417.313.426	587.356.195	536.613.055	515.306.855	23%
Total	501.049.374	675.984.130	634.729.400	627.906.597	25%
Participação do FAS/DF	17%	13%	15%	18%	

Fonte: Plano Plurianual do DF 2008 – 2011

Elaboração própria

Nota:

1. Os valores de 2008 a 2010 foram deflacionados pelo IGP-DI, a partir das médias dos índices mensais.

A justificativa para que os recursos destinados ao FAS/DF sejam inferiores ao da SEDEST é que os valores referentes ao pagamento dos benefícios registrados no cadastro único do DF se encontram disponibilizados na UO SEDEST e esses benefícios representam o principal gasto da assistência social no DF.

Cabe ressaltar que o valor repassado pela União para pagamento de benefícios de transferência de renda são alocados no FAS/DF, conforme determina as legislações do SUAS. Contudo, na unidade orçamentária SEDEST estão as dotações orçamentárias referentes aos valores pactuados pelo DF e a União.

Os dados da tabela 8 se referem à previsão de gastos para o quadriênio apresentado. Não se constituindo de fato com o que foi executado pelo DF. Verificar os dados do PPA é compreender qual a importância que a política de assistência social tem na partilha dos recursos públicos no momento de planejamento. Pela tabela 8 percebe-se que há um aumento nos valores destinados pelo PPA para a função 8 assistência social. O orçamento previsto para o FAS/DF teve uma variação de 34% em 2011 com relação a 2008. Para este intervalo de tempo, a UO SEDEST teve uma variação de 23%.

É importante verificar quais foram os valores autorizados pela LOA de cada ano deste quadriênio como forma de verificar se o planejamento proposto pelo PPA foi de fato executado. Buscou-se os valores autorizados pela LOA de cada ano e o quanto foi liquidado pelo DF. A Tabela 9 mostra os valores autorizados e os liquidados por ano, para cada unidade orçamentária.

Tabela 9 - Orçamento da assistência social previsto na LOA e liquidados por UO de 2007 a 2010.

Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	FAS/DF			SEDEST		
	Despesa autorizada pela LOA (A)	Valor liquidado (B)	A/B em %	Despesa autorizada pela LOA (A)	Valor liquidado (B)	A/B em %
2007	79.315.166,47	59.833.440	75,4	255.490.394,57	235.683.534,77	92,2
2008	74.024.158,02	54.909.143	74,1	307.169.871,63	270.858.821,38	88,1
2009	96.793.756,10	70.252.345	72,5	297.865.503,81	77.932.206,95	26,1
2010	101.561.416,15	91.717.158	90,3	317.059.670,90	317.192.119,96	100

Fonte: Quadro de detalhamento de despesa (QDD) 2007, 2008, 2009, 2010, SIGGO.

Elaboração própria.

Os valores apresentado na tabela 9 mostram que apenas em 2010 na unidade orçamentária SEDEST o total do valor destinado pela LOA foi gasto totalmente. Verificou-se que a média da execução orçamentários dos recursos do FAS/DF de 2007 a 2010 ficou de 78%. Em 2010 houve o maior percentual de valores do FAS/DF liquidados 90,3% que representou R\$70.252.345,00.

A unidade orçamentária SEDEST, com exceção de 2009, teve os valores liquidados em uma média de 93% dos recursos autorizados pela LOA. Contudo, no ano de 2009 a UO SEDEST teve apenas 26,1% dos recursos liquidados. Para o FAS/DF nesse ano também foi o menor percentual liquidado (tabela 9).

A recepção do SUAS no DF passou a se consolidar a partir do ano de 2009. Nesse ano foi publicada a portaria que estabelece os pisos de proteção social (Portaria nº48/2009), e os serviços socioassistenciais foram estruturados conforme o SUAS, inclusive no orçamento. Foi neste ano que a maior parte dos serviços socioassistenciais passaram a ser alocados no FAS/DF. A UO SEDEST praticamente só liquidou os recursos referentes aos benefícios de transferência de renda.

A UO FAS/DF apesar de ter tido baixo percentual de valor liquidado, em 2009 teve um aumento expressivo no seu orçamento autorizado pela LOA com relação ao ano anterior. A LOA 2009 aumentou em 31% os recursos do FAS/DF, no entanto esse

aumento não foi bem aproveitado sendo que não houve variação dos valores liquidados de 2009 para 2008.

É importante verificar os valores dos recursos alocados no FAS/DF que foram de fato liquidados. Para mostrar esse dado, a tabela 10 revela os valores liquidados no marco temporal deste trabalho (2007 a 2010) identificando o percentual da participação de cada ação do valor total liquidado no FAS/DF nestes quatro anos.

Tabela 10 – Evolução do FAS/DF, por programa executado, de 2007 a 2010  
Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ações	Orçamento do FAS/DF no ano (R\$)				Total 2007- 2010 (R\$)	Participação total do programa no período 2007- 2010 (%)
	2007	2008	2009	2010		
Ações socioeducativas e de convivência geracional e intergeracional	-	12.310.570	4.107.439	7.833.308	24.251.316,93	8,76
Ações socioeducativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	-	1.337.251	3.657.879	-	4.995.130,34	1,81
Assistência à criança	-	227.125	-	-	227.125,05	0,08
Benefícios eventuais	-	142.778	4.466.016	3.937.152	8.545.946,77	3,09
Capacitação de gestores e operadores	-	-	751.975	285.478	1.037.452,92	0,37
Concessão de bolsa para crianças e adolescentes em situação de trabalho	-	524.639	-	-	524.638,54	0,19
Concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social	-	313.211	-	-	313.211,42	0,11
Coordenação e execução de programas para pessoa portadora de deficiência	-	107.586	-	-	107.585,55	0,04
Estruturação da rede de serviços de proteção social básica	-	681.906	222.364	105.578	1.009.847,20	0,36
Estruturação da rede de serviços de proteção social especial	-	-	16.077	-	16.077,33	0,01
Estruturação de sistema de informações estratégicas	-	-	-	1.917.211	1.917.211,09	0,69
Implantação do projeto cidade dos meninos	-	114.452	-	-	114.451,90	0,04
Manutenção de serviços administrativos gerais	6.390.571	8.925.777	-	-	15.316.347,37	5,54
Manutenção do atendimento infantil - crianças de 02 a 12 anos	125.610	-	-	-	125.610,00	0,05
Manutenção e funcionamento do conselho de assistência social – CAS	-	0	-	-	0,00	0,00
Proteção especial de alta complexidade	23.529.562	-	-	-	23.529.561,64	8,50
Proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual	-	206.439	-	-	206.438,74	0,07
Proteção social básica	25.551.682	-	-	-	25.551.681,66	9,23
Proteção social especial de média complexidade	4.236.015	-	-	-	4.236.015,12	1,53
Realização de estudos e pesquisas diversos	-	-	168.710	1.132.079	1.300.788,94	0,47
Realização de fóruns, conferências e seminários	-	-	17.157	-	17.157,39	0,01

Reforma de prédios e próprios	-	-		1.878.493	1.878.492,62	0,68
Serviços de proteção social básica às famílias	-	1.753.093	21.472.308	31.817.333	55.042.734,79	19,89
Serviços de proteção social especial	-	-		1.635.855	1.635.855,23	0,59
Serviços de proteção social especial às famílias	-	3.343.914	613.323	3.406.797	7.364.034,66	2,66
Serviços específicos de proteção social básica	-	19.258.722	27.701.429	31.599.576	78.559.726,94	28,39
Serviços específicos de proteção social especial	-	5.661.680	7.057.668	6.168.298	18.887.646,90	6,83
<b>Total (R\$)</b>	<b>59.833.440</b>	<b>54.909.143</b>	<b>70.252.345</b>	<b>91.717.158</b>	<b>276.712.087,03</b>	<b>100</b>
Participação por ano do total do período 2007 - 2010 (em %)	21,6	19,8	25,3	33,1	100	-
Variação com relação ao ano anterior (em %)	-	-8	28	31	-	-
Variação de 2010 – 2007				53%		

Fonte: Quadro de detalhamento de despesas, SIGGO, 2007, 2008, 2009 e 2010.

Elaboração própria



Das 27 ações que integraram o FAS/DF até 2010, apenas 5 tiveram execução em 2007. Em 2008 foram executados 15 programas, mas os recursos foram 8% menor que em 2007. Com a exceção do decréscimo ocorrido de 2007 a 2008, os recursos liquidados no FAS/DF foram ampliados em 28% para 2009 e 31% para 2010.

Considerando que o ano de início do processo de consolidação do SUAS no DF foi 2009, principalmente devido à publicação da Portaria nº 48/2009 que determina os valores dos pisos de proteção social para cada serviço, é possível deduzir que o SUAS contribuiu para a expansão dos recursos no FAS/DF.

Do total dos recursos do período de 2007 a 2010, a maior parte foi gasto em 2010, com o valor de R\$91.717.158,00 que é o equivalente a 33,1% desse total.

A ação “serviços específicos da proteção social básica” deteve o maior percentual dos recursos contendo 28,39% do total gasto nos quatro anos.

A ação com o segundo maior percentual de participação no total dos quatro anos foi o “serviço de proteção social básica às famílias” com 19,89% do total dos recursos no período. Esses dois programas se referem basicamente aos mesmos serviços socioassistenciais, pois tratam do mesmo nível de proteção social: a básica. Assim, percebe-se que na execução orçamentária do FAS/DF é dada prioridade aos serviços relacionados à prevenção ao risco social e às situações de violação de direitos.

As ações com menor participação no total dos quatro anos são: “manutenção e funcionamento do conselho de assistência social” com 0% de participação; seguido de “realização de fóruns, conferências e seminários” e “estruturação da rede de serviços de proteção social especial” ambos com 0,01% de participação.

Os valores relativos aos programas de transferência de renda e concessão de alimentos, conforme a distribuição do cadastro único do DF, não aparecem na UO FAS/DF nos anos estudados.

### **3.3.1 - As ações socioassistenciais no DF: o direito a assistência social garantido pelo setor voluntário<sup>48</sup>.**

Conforme preconiza o SUAS, os serviços socioassistenciais podem ser executados por entidades privadas como parceiras dos órgãos públicos e sob a coordenação do Estado. No DF existem 74 entidades que prestam serviços

---

<sup>48</sup> Trata-se do setor voluntário como classificação do pluralismo de bem-estar.

sociassistenciais e que estão formalmente vinculados à SEDEST por meio de convênio.<sup>49</sup>

As legislações que regulamentam essas relações entre público e privado na assistência social no DF são:

- Portaria da CGDF nº 18, de 22 de dezembro de 2005, que aprova a Instrução Normativa da CGDF nº 1, de 22 de dezembro de 2005, que disciplina a celebração do convênio, o emprego de recursos e a prestação de contas.
- Lei 4.049, de 04 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a concessão de subvenção social e auxílio para investimento.
- Portaria SEDEST, nº 48, de 09 de março de 2009, dispõe sobre os financiamentos dos serviços socioassistenciais ofertados por entidade privadas e estabelece pisos para repasse de recursos.
- Decreto nº 32.598, de 25 de dezembro de 2010 que trata das normas de orçamento e finanças do Distrito Federal.

A Portaria da SEDEST nº 48 que regulamenta o financiamento das ações sociassistenciais em entidades sem fins lucrativos obedece aos critérios do Decreto nº 6.308 que trata da certificação das entidades. Essa Portaria determina os valores mínimos a serem repassados para as entidades privadas de acordo com o tipo de serviço oferecido.

Souza (2001) realizou entrevistas com os dirigentes de entidades privadas prestadoras de serviço socioassistencial no DF. De acordo com o estudo da autora, um dos maiores problemas apontados pelos entrevistados foi o baixo valor dos recursos repassados pelo GDF.

O quadro 5 apresenta a relação das entidades que são conveniadas com a SEDEST, destacando o serviço prestado, o valor anual do convênio, a meta de atendimento anual.

---

<sup>49</sup> Segundo o Decreto 32.598 de 15 de dezembro de 2010, convênio é o instrumento que tenha como partes, de um lado, um órgão da Administração do Distrito Federal e, de outro, entidades públicas ou particulares, cujo objetivo é a execução de programas, projetos ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Quadro 5 – Entidades conveniadas com a SEDEST, tipo de serviço, meta de atendimento, valor do contrato e número do convênio por tipo de proteção social.

<b>Tipo de proteção social</b>	<b>Entidade</b>	<b>Tipo de Serviço</b>	<b>Meta</b>	<b>Valor do Contrato</b>	<b>Convênio</b>
PSE	Associação Brasileira de Educação e Cultura (Escola Marista Irmão Francisco RIVAT) – ABEC	Projeto de erradicação do trabalho infantil	75 pessoas	R\$ 126.225,00	44/2010
	Associação das Obras Pavonianas de Assistência – CEAL	Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	270 pessoas	R\$ 531.630,00	48/2010
	Associação de Mães, Pais e Reabilitadores de Excepcionais – AMPARE	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em casas lares	10 pessoas	R\$ 52.250,00	46/2010
		Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	120 pessoas	R\$ 236.280,00	19/2010
	Casa da Criança Ana Maria Ribeiro – CRIAMAR	Serviço de acolhimento institucional para idoso e/ou pessoa adulta com deficiência	30 pessoas	R\$ 492.782,40	42/2010
		Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	50 pessoas, sendo 05 com deficiência	R\$ 149.875,00	30/2010
	Centro Comunitário Imaculada Conceição – CEICON	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	14 pessoas, sendo 02 com deficiência	R\$ 39.105,00	53/2010
	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Taguatinga e Ceilândia – APAED	Serviço de acolhimento institucional em abrigo para idosos com deficiência	4 pessoas	R\$ 20.900,00	27/2010
		Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	210 pessoas	R\$ 413.490,00	18/2010
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Distrito Federal – APAE	Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	210 pessoas	R\$ 413.490,00	24/2010	
PSB	Associação de Moradores do Projeto Lúcio Costa	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	65 pessoas	R\$ 131.274,00	01/2009
	Fenações Integração Social	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	300 pessoas	R\$ 605.880,00	02/2009
		Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	400 pessoas	R\$ 807.840,00	03/2009
		Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	200 pessoas	R\$ 235.620,00	58/2010
	Associação Nossa Senhora Mãe dos Homens	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	80 pessoas	R\$ 161.568,00	04/2009
	Lar Fabiano de Cristo – Casa de Abigail	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	181 pessoas	R\$ 365.547,60	05/2009
	Casa Transitória de Brasília – Lar das Crianças	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	200 pessoas	R\$ 403.920,00	06/2009

Fundação Cidade da Paz – Projeto Casa do Sol	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	200 pessoas	R\$ 403.920,00	07/2009
Grupo da Fraternidade Cícero Pereira	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	160 pessoas	R\$ 323.136,00	08/2009
Associação Maria de Nazaré	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	80 pessoas	R\$ 161.568,00	09/2009
Creche Pioneira da Vila Planalto	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	110 pessoas	R\$ 222.156,00	10/2009
Projeto Socioeducativo Santa Luzia	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	184 pessoas	R\$ 371.606,40	11/2009
Centro Comunitário de Assistência à Candangolândia / Creche Cantinho de Você	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	80 pessoas	R\$ 161.568,00	13/2009
Associação Caminho de Luz	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	95 pessoas	R\$ 191.862,00	14/2009
	Projeto de erradicação do trabalho infantil	400 pessoas	R\$ 538.560,00	47/2010
Obras das Filhas do Amor de Jesus Cristo	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	120 pessoas	R\$ 242.352,00	15/2009
Assistência Social Casa Azul	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	250 pessoas	R\$ 504.900,00	16/2009
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	400 pessoas	R\$ 673.200,00	21/2010
	Serviço de convivência geracional e intergeracional	100 pessoas	R\$ 168.300,00	36/2010
Casa de Criança Pão de Santo Antônio	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	50 pessoas	R\$ 100.980,00	18/2009
Centro Comunitário São Lucas – CECOSAL	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	350 pessoas	R\$ 706.860,00	19/2009
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	200 pessoas	R\$ 336.600,00	25/2010
	Serviço de acolhimento institucional em albergue	40 pessoas	R\$ 80.250,00	38/2010
Casa do Pequeno Polegar	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	120 pessoas	R\$ 242.352,00	20/2009
Creche Medalha Milagrosa	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	200 pessoas	R\$ 403.920,00	21/2009
OASIS – Obras de Assistência à Infância e à Sociedade	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	80 pessoas	R\$ 161.568,00	22/2009
Lar da Criança Padre Cícero	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	215 pessoas	R\$ 434.214,00	23/2009
	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	40 pessoas	R\$ 110.000,00	22/2010

Casa do Candango	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	200 pessoas	R\$ 403.920,00	24/2009
	Serviço de acolhimento institucional para idosos em abrigo, com diversos graus de dependência	60 pessoas (45 dependentes, 15 independentes)	R\$ 135.630,00	31/2010
Congregação de São João Batista / Instituto Educacional São Judas Tadeu	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	100 pessoas	R\$ 201.960,00	25/2009
Casa da Criança e do Adolescente – CACRIA	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	100 pessoas	R\$ 201.960,00	26/2009
Instituto Nair Valadares – INAV	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	366 pessoas	R\$ 739.173,60	27/2009
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	550 pessoas	R\$ 925.650,00	11/2010
Associação Assistencial de Santa Maria / Creche Gotinha de Luz	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	950 pessoas	R\$ 1.918.620,00	28/2009
Lar Fabiano de Cristo – UPI Livia	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	250 pessoas	R\$ 504.900,00	29/2009
Obras Assistenciais São Sebastião	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	245 pessoas	R\$ 494.802,00	30/2009
Ação Social Comunitária – AFMA	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	230 pessoas	R\$ 464.508,00	31/2009
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	60 pessoas	R\$ 100.098,00	20/2010
Comunidade Evangélica de Confissão Luterana de Brasília, mantenedora do Cento Social Luterano Cantinho do Girassol	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	240 pessoas	R\$ 484.704,00	32/2009
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	240 pessoas	R\$ 363.528,00	51/2010
Sociedade São Vicente de Paulo – Creche Frederico Ozanam	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	240 pessoas	R\$ 484.704,00	33/2009
Casa de Ismael – Lar da Criança	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	130 pessoas	R\$ 262.548,00	34/2009
	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	50 pessoas, sendo 05 com deficiência	R\$ 1.281.120,00	32/2010
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	80 pessoas	R\$ 1.267.680,00	33/2010
Congregação das Irmãs Oblatas do Santíssimo Menino Jesus	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	200 pessoas	R\$ 403.920,00	35/2009
Lar Assistencial Maria de Nazaré – LAMANA, mantenedor da Creche Lar de Maria	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	90 pessoas	R\$ 181.764,00	36/2009
Ação Social Paula Frassinetti	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos	180 pessoas	R\$ 363.528,00	37/2009

		para crianças até 06 anos			
ÉDEN – Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	120 pessoas	R\$ 242.352,00	38/2009	
Centro Espírita Sebastião O Mártir – Creche Irmã Elvira	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	100 pessoas	R\$ 201.960,00	40/2009	
Associação de Integração Social de Brasília, mantenedora da Creche Sorriso de Maria	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	120 pessoas	R\$ 242.352,00	41/2009	
Centro Comunitário da Criança	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	600 pessoas	R\$ 1.211.760,00	42/2009	
Sociedade Espírita de Amparo ao Menor – Casa do Caminho	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	100 pessoas	R\$ 201.960,00	43/2009	
Sociedade Espírita de Educação do Menor Semente de Luz – SELUZ	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	110 pessoas	R\$ 222.156,00	44/2009	
Associação de Educação do Homem de Amanhã de Brasília – HABRA	Serviço de educação socioprofissional	30 pessoas	R\$ 40.392,00	57/2010	
Obras Assistenciais Centro Espírita Irmão Jorge	Serviço de acolhimento institucional para idosos em abrigo, com diversos graus de dependência	60 pessoas (50 dependentes, 10 independentes)	R\$ 96.096,00	59/2010	
Pestalozzi Brasília	Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	135 pessoas	R\$ 201.960,00	09/2010	
Instituto de Integração Social e Promoção da Cidadania – INTEGRA	Serviço de convivência geracional e intergeracional	1120 pessoas	R\$ 1.884.960,00	12/2010	
Obras Benedita Cambiágio	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	120 pessoas	R\$ 201.960,00	06/2010	
Casa do Ceará em Brasília	Serviço de convivência geracional e intergeracional	820 pessoas	R\$ 1.380.060,00	08/2010	
Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	Serviço de acolhimento institucional para idosos em abrigo, com diversos graus de dependência	30 pessoas (25 dependentes, 05 independentes)	R\$ 68.640,00	23/2010	
Obra Social Santa Isabel	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos	240 pessoas	R\$ 403.920,00	26/2010	
Instituto Dom Orione	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em abrigo	35 pessoas, todas com deficiência	R\$ 182.875,00	28/2010	
Centro de Ensino e Reabilitação – CER	Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	35 pessoas	R\$ 34.650,00	29/2010	
Centro Assistencial Maria Carmem Colera	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	100 pessoas	R\$ 168.300,00	34/2010	
Abrigo dos Excepcionais de Ceilândia	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes com deficiência, em abrigo	65 pessoas	R\$ 339.625,00	37/2010	
Centro Espírita Sebastião O Mártir – Lar Maria Madalena	Serviço de acolhimento institucional para idosos em abrigo, com diversos graus de dependência	100 pessoas (80 independentes, 20	R\$ 207.900,00	39/2010	

		dependentes)		
Centro Social Formar	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	120 pessoas	R\$ 201.960,00	40/2010
Instituto Aprender	Serviço de convivência geracional e intergeracional	320 pessoas	R\$ 538.560,00	52/2010
Associação dos Voluntários Pró-Vida Estruturada	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	400 pessoas	R\$ 538.400,00	56/2010
Lar de São José	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	55 pessoas, sendo 05 com deficiência	R\$ 163.625,00	41/2010
Fundação Cidade da Paz	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	200 pessoas	R\$ 336.600,00	43/2010
Obras Sociais da Paróquia São Sebastião de Brazlândia	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	150 pessoas	R\$ 227.205,00	45/2010
Sociedade Cristã Maria e Jesus – Nosso Lar	Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	70 pessoas, sendo 05 com deficiência	R\$ 163.900,00	49/2010
Congregação de São João Batista – Instituto Promocional Madalena Caputo	Serviço de convivência geracional e intergeracional	240 pessoas	R\$ 323.136,00	50/2010
Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	75 pessoas	R\$ 126.225,00	44/2010
Vila São José Bento Cottolengo	Serviço de acolhimento institucional a pessoas com deficiência severa, de diversas idades, em abrigo	75 pessoas	R\$ 1.185.030,00	54/2010
Sociedade de Empenho na Recuperação de Vidas Através da Oração e Serviço	Serviço de acolhimento institucional a pessoas usuárias de substâncias psicoativas, a partir de 12 anos, em abrigo	18 pessoas	R\$ 100.980,00	55/2010
Associação dos Idosos de Taguatinga	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos	70 pessoas	R\$ 70.686,00	60/2010
Centro Comunitário Tia Angelina	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	200 pessoas	R\$ 134.640,00	68/2010
Instituto das Apóstolas do Sagrado Coração de Jesus – Centro Assistencial Coração de Jesus	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	240 pessoas	R\$ 323.136,00	35/2010

Fonte: Diário Oficial do Distrito Federal (vários números)

Elaboração própria

As informações do quadro 5 são referentes a valores globais para vigência de um ano. Os dados apresentados são referentes ao ano de 2010. Todos os valores expostos no apêndice E se referem ao exercício de 2010, sendo que algumas entidades teriam sua vigência válida ainda em 2011, enquanto outras se iniciaram em 2009.

A prestação de serviços socioassistenciais no DF conta com 74 entidades privadas, que realizam 91 convênios.

Das entidades conveniadas, 57 prestam serviços da PSB e 22 prestam serviços da PSE. Dentre o total das entidades conveniadas 5 prestam tanto serviço da PSB quanto da PSE.

Para cada serviço há um convênio firmado, sendo assim, no DF existem 12 entidades que possuem mais de um convênio com a SEDEST.

Pelo nome das entidades, percebe-se a proximidade da prestação de assistência social no setor privado com entidades religiosas. No contrato estabelecido com a SEDEST o atendimento não pode haver caráter discriminatório com relação à religião. Pelo objeto contratado algumas entidades fazem restrição a faixa etária, sexo, esse a pessoa tem deficiência ou não, mas isso se faz no sentido de adequar o público ao serviço oferecido.

O quadro 6 apresenta o perfil dos convênios realizados no DF para prestação de serviços socioassistenciais. Foi demonstrado o número de convênios por tipo de serviço e se o mesmo é realizado por entidade privada ou pública.

Quadro 6 – Serviços socioassistenciais executados por meio de convênio

SERVIÇO	Número de Convênios	Serviço ofertado em unidade Pública estatal
Projeto de erradicação do trabalho infantil	1	Sim
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes com deficiência, em abrigo	1	Não
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em casas lares	1	Sim
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em abrigo	1	Sim
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares	6	Sim
Serviço de acolhimento institucional a pessoas com deficiência severa, de diversas idades, em abrigo	1	Não
Serviço de acolhimento institucional a pessoas usuárias de	1	Não



substâncias psicoativas, a partir de 12 anos, em abrigo		
Serviço de acolhimento institucional em abrigo para idosos com deficiência	1	Não
Serviço de acolhimento institucional em albergue	1	Sim
Serviço de acolhimento institucional para idoso e/ou pessoa adulta com deficiência	1	Não
Serviço de acolhimento institucional para idosos em abrigo, com diversos graus de dependência	4	Não
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	42	Sim
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	15	Sim
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos	2	Sim
Serviço de convivência geracional e intergeracional	5	Sim
Serviço de educação socioprofissional	1	Sim
Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	2	Sim

Fonte: Diário Oficial do DF (vários números)

Elaboração própria

Pelo quadro 6, percebe-se que o maior número de convênios é para o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de crianças até 06 anos, com 42 convênios. Esses convênios se referem, na verdade ao serviço de creche. Todas as entidades que prestam esse serviço também são conveniadas com a Secretaria de Educação que lhes paga outro valor referente ao outro turno. Cada secretaria financia um turno das ações que viram período integral e se caracteriza como creche. Os planos de trabalho desses convênios não apresentam objetos conforme descrito pelo MDS para o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos até 6 anos.

Na verdade a ação executada pela SEDEST é um equívoco, pois o serviço apresentado é de competência da política de educação, disposto no inciso IV artigo 208 da Constituição Federal e no artigo 4º da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional.

Grande parte dos serviços dos CRAS no DF é referente aos serviços de creche, afinal no DF existe uma demanda reprimida por creche de mais de 32 mil crianças<sup>50</sup>, o que acaba impedindo a execução do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 06 anos conforme deveria ser. A transferência dos serviços de creche para a política de educação é uma reivindicação dos trabalhadores da assistência social há anos em pauta, contudo, somente dia 11 de março de 2011, este serviço foi

<sup>50</sup> Dados divulgados no site da SEDEST [www.sedest.df.gov.br](http://www.sedest.df.gov.br) acesso em 10 de março de 2011.

transferido à política de educação por meio da Portaria Conjunta nº 01/2011 entre SEDEST e Secretaria de Educação.<sup>51</sup>

Os repasses financeiros às entidades privadas do DF são feitos por meio de subvenções sociais. A subvenção social no DF é instituída pela Lei distrital 4.049/2007. A subvenção social é o repasse de recursos públicos para despesas de custeio de organizações sem fins lucrativos. Despesas de custeio são despesas correntes destinadas ao pagamento de pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos (PISCITELLI; TIMBO; ROSA, 2006).

A tabela 11 mostra os valores totais dos convênios por tipo de proteção social bem como quantidade de pessoas atendidas.

Tabela 11 - atendimentos e valores dos contratos das entidades conveniadas por tipo de proteção social, no ano de 2010. Valores anuais, em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Tipo de proteção social	Atendimentos	Participação no total de atendimentos em (%)	Valor do contrato	Participação no total do valor em (%)
PSB	14.466	86,4	29.048.604,75	78,8
PSE	2.261	13,5	7.777.939,66	21,1
TOTAL	16727	100,0	36.826.544,41	100,0

Fonte: Diário Oficial do DF (Vários números)

A tabela 11 mostra que os gastos com os convênios da PSB utilizam 78,8% de todo o recurso repassado ao setor privado ao atenderem a 86,4% do total de pessoas. Grande parte desse valor é devido ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 6 anos. A tabela 12 revela os gastos com entidades conveniadas área da PSB por tipo de serviço.

<sup>51</sup> A orientação repassada para essa transição é que os CRAS continuarão executando estes convênios até 30/04/2011 quando finaliza a vigência desses contratos. Por falta de destinação orçamentária para a execução deste serviço na secretaria de educação (pois não foi planejado pela LDO e pela LOA), a SEDEST e o FAS/DF continuará até o final do ano como unidade orçamentária deste serviço. Todo o recurso será repassado à secretaria de educação até que haja planejamento orçamentário para a transferência da UO para este serviço.

Tabela 12 - Pessoas atendidas e valores dos contratos das entidades conveniadas por tipo de serviço. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Serviço	Pessoas atendidas	Valor dos contratos
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças até 06 anos	8.391	17.607.770,13
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos	3.135	6.362.421,84
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos	310	501.089,01
Serviço de convivência geracional e intergeracional	2.600	4.534.677,89
Serviço de educação socioprofissional	30	42.645,87
<b>Total</b>	<b>14.466</b>	<b>29.048.604,75</b>

Fonte: Diário Oficial do DF (vários número)

Elaboração própria

A tabela 12 mostra que a maior parte dos recursos foi destinada ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 06 anos, por se tratar de atendimento em educação infantil – creche. Esse serviço também contou com o maior número de pessoas atendidas. O maior gasto que a SEDEST tem na PSB não é objeto da assistência social e o serviço equivalente ainda não foi, de fato, implementado por esta secretaria.

Os dados referentes aos valores e atendimentos conveniados estão expostos na tabela 13.

Tabela 13 - Pessoas atendidas e valores dos contratos em R\$ das entidades conveniadas por tipo de serviço. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Serviço	Pessoas atendidas	Valor dos contratos (em R\$)
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes com deficiência, em abrigo	65	358.576,08
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em casas lares	10	55.165,55
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em abrigo.	35	193.079,43
Serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, inclusive com deficiência, em casas lares.	279	2.014.070,48
Serviço de acolhimento institucional a pessoas com deficiência severa, de diversas idades, em abrigo.	75	1.251.154,67
Serviço de acolhimento institucional a pessoas usuárias de substâncias psicoativas, a partir de 12 anos, em abrigo.	18	106.614,68
Serviço de acolhimento institucional em abrigo para idosos com deficiência	4	22.066,22
Serviço de acolhimento institucional em albergue	40	84.727,95
Serviço de acolhimento institucional para idoso e/ou pessoa adulta com deficiência	30	520.279,66
Serviço de acolhimento institucional para idosos em abrigo, com diversos graus de dependência.	250	536.627,24
Serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência	980	1.933.697,70
Projeto de erradicação do trabalho infantil	475	701.880,00
<b>Total</b>	<b>2.261</b>	<b>7.777.939,66</b>

Fonte: Diário Oficial do DF (Vários números)

Elaboração própria

Conforme a tabela 13, PSE conta com maior número de serviço e com menos recursos. Ainda que a prioridade seja dada à proteção social básica conforme preconiza o SUAS, a PSE não deve ficar esquecida. A rede conveniada da PSE tem maior número de atendimento no “serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência”. O maior volume de recursos foi repassado ao “serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, inclusive com deficiência em casas lares” que recebeu 25,8% do total repassado as entidades conveniadas na PSE. O menor repasse por serviço foi para acolhimento institucional de idosos com deficiência que recebeu somente 0,2% do total, mas atendeu somente a 04 idosos.

A seguir serão apresentados os dados sobre orçamento do DF para a assistência social, tendo como parâmetro a avaliação entre o quanto é destinado para a execução direta pelo Estado e o que é transferido para as entidades privadas, de forma a verificar a prioridade dada pelo Estado, a configuração da gestão da assistência social, a obediência às normas da PNAS/SUAS e relatar as situações específicas que se revelam na execução orçamentária.

A tabela 14 apresenta o número de atendimento e os recursos orçamentários recebido por entidades públicas e privadas para a realização do serviço de proteção social básica, em 2007.

A primeira observação a ser feita é que neste ano as ações não eram discriminadas conforme a definição de serviços, programas e projetos estabelecidos pela NOB/SUAS.

A separação por tipo de proteção social não estava clara no QDD na coluna “plano de trabalho” que deveria constar a qual tipo de proteção social aquela ação pertence. A separação entre proteção social básica e especial foi feita pela pesquisadora conforme estabelecido pela NOB/SUAS, apresentado no capítulo 2 desta dissertação.

A classificação realizada pelo SUAS facilita a análise dos dados e o conhecimento das ações. No formato que está especificado no QDD fica difícil verificar qual o serviço ou projeto que as ações estão se referindo, por exemplo, a ação “assistência à criança em todo o Distrito Federal” não esclarece qual o seu caráter, se é serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, se é apoio à proteção a situações de violência. Da forma como está descrita ela pode ser referente a qualquer ação destinada à criança.

Tabela 14 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2007 – Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado (R\$)			
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada	Participação no total	Aplicado Diretamente	Participação no total
Atendimento em centro de convivência	-	4.714	111.949,91	0,47	-	-
Manutenção da ação social comunitária - AFMA Em samambaia	-	-	125.610,00	0,53	-	-
Atendimento sócio Educativo infanto juvenil	57.497*	57.497*	4.766.962,31*	0	4.766.962,31*	0
Atendimento de Adolescente como agente Jovem	10.791	-	-	0,00	916.940,44	3,9
Educação para o trabalho	-	13.963	805.636,16	3,38	-	-
Atendimento sócio Educativo infantil complementar	-	93.094	18.943.034,33	79,38	-	-
Apoio ao instituto de integração social e de promoção da cidadania - integra - no projeto Sinfonia dos sentidos	-	-	251.220,00	1,05	-	-
Promoção da educação alimentar e nutricional	-	2.714	52.133,17	0,22	-	-
Assistência ao adolescente em todo o distrito federal	-	Não informado	1.323.063,88	5,54	-	-
Assistência à criança em todo o distrito federal	-	Não informado	1.333.691,81	5,59	-	-
<b>Total</b>			<b>27.713.817,90</b>	<b>96,1</b>	<b>5.683.902,74</b>	<b>3,9</b>
<b>Total PSB 2007</b>					<b>33.397.720,64</b>	

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2007.

Elaboração própria

Nota: Os valores citados com \* estão repetidos tanto para o público quanto para o privado porque no detalhamento orçamentário (QDD) do SIGGO constava dessa maneira. Isso impossibilita de saber qual a repartição desses valores e da meta entre o público e o privado.

É importante verificar que em 2007 apenas as ações “atendimento socioeducativo infanto-juvenil” e “atendimento de adolescente como agente jovem” foram executados pelas unidades estatais. Na ação “atendimento socioeducativo infanto-juvenil” não estava diferenciado qual era a meta e qual era o recurso destinado ao público e ao privado separadamente. O QDD apenas indica que a ação era executada por ambos e apresenta um único valor de meta e de recursos. Isso impossibilitou

verificar quem teve a maior participação na execução dessa ação, se Estado ou setor privado,

O Programa Agente Jovem que foi o único executado somente pelo Estado. Tratava-se de um programa do Governo Federal para jovens de 15 a 24 anos com eixos de ação diferenciados para os jovens de 15 a 17 e para os jovens de 18 a 24. É importante ressaltar que o único programa executado exclusivamente pelo Estado era de caráter nacional, tornando-se uma obrigação que o GDF teve que cumprir.

As falhas encontradas na publicização desses dados, que afetam o princípio da transparência, ficaram nítidas pela falta de informação sobre a meta prevista para atendimento em quatro ações executadas por entidades privadas. A forma como estão descritas as ações dificultou a compreensão do serviço, projeto ou programa a qual se referia.

Do total de recursos destinados à proteção social básica no ano de 2007, apenas 3,9% ficaram com as unidades estatais<sup>52</sup>. Mesmo com a maior parte dos atendimentos feitos pelas entidades privadas, o percentual de recursos do setor público é tão baixo que pode configurar uma intenção de privatização das ações apresentadas. Neste caso, não será analisada o percentual dos atendimentos realizados devido ao fato de que quatro das nove ações executadas pelo setor privado não ter a meta de atendimento declarada no QDD.

A tabela 15 apresenta o número de atendimento e os recursos orçamentários recebido por entidades públicas e privadas para a realização do serviço de proteção social especial, em 2007.

As dificuldades apresentadas com o detalhamento dos gastos com a proteção social básica se repetem na proteção social especial (vide tabela 15) algumas delas, tais como: falta de definição exata do tipo de proteção social e do grau de complexidade,<sup>53</sup> meta não informada na metade das ações executadas pelo setor privado; ações sem especificação exata do seu objeto e recurso e meta compartilhada entre os dois setores sem a separação do quantitativo.

---

<sup>52</sup> Neste cálculo foi desconsiderado o valor da ação “atendimento socioeducativo infante juvenil” por não está definido o valor para cada unidade observado.

<sup>53</sup> Na tabela está dividido a partir de análise minha pela compreensão apenas do que está escrito na ação. As ações elencadas como de média complexidade assim foram classificadas pela falta de algo na especificação que determine o rompimento de vínculos familiares.

Tabela 15- Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2007. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

AÇÃO	ATENDIMENTO		ORÇAMENTO LIQUIDADADO (R\$)		% de participação no total da PSE	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada (A)	Aplicado Diretamente (B)	(A)/total PSE	(B)/total da PSE
Apoio ao instituto de integração social e de promoção da cidadania - INTEGRA	-	-	125.610,00	-	0,6	-
Proteção às vítimas, testemunhas e seus familiares - PROVITA	-	35	-	-	1,6	-
Reordenamento das unidades de atendimento De habilitação e reabilitação	-	-	125.610,00	-	0,6	-
Atendimento integral em ENG	-	895	1.484.436,37	-	7,1	-
Atendimento do adolescente com medida de internação sentenciada	4.548	1.433	4.103.766,63	13.262.024,39	19,6	63,4
Atendimento em casa lar	1.926	1.652	945.175,05	114.817,59		
					4,5	0,5
Apoio financeiro ao projeto "meu filho minha vida" do instituto INTEGRA	-	-	163.293,00	-	0,7	-
Apoio ao instituto Integra	-	Não informado	251.220,00	-	1,2	-
Manutenção do Atendimento em albergue	11.524*	11.524*	822.902*	822.902*	-	-
<b>Total</b>	<b>6.474</b>	<b>4.015</b>	<b>7.199.111,05</b>	<b>13.376.841,97</b>	<b>36</b>	<b>63,9</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>10.489</b>		<b>20.575.953,03</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2007.

Nota: Os valores citados com \* estão repetidos tanto para o público quanto para o privado porque no detalhamento orçamentário (QDD) do SIGGO constava dessa maneira. Isso impossibilita de saber qual a repartição desses valores e da meta entre o público e o privado.

A falta de especificação mais detalhada da ação leva a um entendimento que aquele gasto foi praticamente um desperdício por não ser possível saber destino do recurso do orçamento público. Um exemplo disso é a ação “Apoio ao Instituto Integra”, que não fornece nenhum detalhamento do recurso destinado ao instituto. Algumas indagações podem ser feitas: Que tipo de apoio é esse? Qual o serviço prestado por esta

entidade? Por que esse recurso está alocado em programa de trabalho referente à proteção social especial?

Nesse sentido, as informações orçamentárias disponibilizadas pelo GDF não respeitam o princípio da clareza no orçamento público. Esse princípio é fundamental para os usuários das informações governamentais, assim como para a população. Como destacam Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 29):

A **clareza** significa o óbvio. É o princípio da **evidenciação** na Contabilidade. Por este princípio, dever-se-ia priorizar o interesse dos **usuários** das informações, sobretudo porque se está tratando de finanças públicas. Nesse sentido, a instituição das contas deveria ser auto-explicativa, o sistema contábil, primar pela simplicidade, sem prejuízo dos desdobramentos necessários, os demonstrativos deveriam permitir um razoável entendimento para a média das pessoas e, ainda, ser complementados pelo que fosse relevante no interesse dos que pretendem conhecer com mais detalhes a profundidade as contas públicas. (grifos dos autores).

A presença do Instituto Integra como parceiro do Estado merece ser destacada nesta dissertação. Aqui a primeira ressalva é sobre o projeto “Sinfonia dos Sentidos”. Em 2007, esse projeto recebeu recursos tanto do programa de trabalho referente à proteção social básica como em outro código referente aos programas da proteção social especial.

Ressalta-se que esta instituição, formalmente nominada como Instituto de Integração Social e Promoção da Cidadania, foi criado em 20 de dezembro de 1999, pela senhora Weslian Roriz na qualidade de primeira-dama. Atualmente, a figura política, que foi candidata ao governo do DF nas eleições de 2010, está licenciada do cargo de presidente do instituto que atualmente está ocupado por Lucia Bittar “também envolvidas com ações sociais e religiosas” como está descrito no Blog do ex-governador do DF Joaquim Roriz.<sup>54</sup>

A ação “atendimento integral em Entidade Não Governamental (ENG) não informa o tipo de serviço prestado. Nessa redação não se fala nada sobre o serviço. Atendimento integral significa atendimento de acolhimento institucional ou atendimento em período integral? Como a ação tem código e programa de trabalho referente à proteção social especial, há indícios de que se refira a acolhimento institucional. Mas de qual natureza? Para crianças e adolescentes ou idosos? Abrigamento ou albergamento? Casa lar ou casa de passagem? Para pessoas com deficiência ou dependência? Sem a

<sup>54</sup> O blog e parte dos dados sobre a presidência do Integra estão no endereço <http://joaquimroriz.blogspot.com/2010/09/weslian-roriz-um-perfil-resumido.html>, acessado em 02 de fevereiro do 2011.



definição da ação não há como avaliar o serviço e dificulta intensamente o controle democrático.

O maior volume de recursos do fundo público, em 2007, na PSE foi destinado aos gastos com medida socioeducativa de internação. Essa ação é prestada por duas entidades públicas – Centro Juvenil Especializado (CAJE) e Centro de Internação de Adolescente Granja das Oliveiras (CIAGO) – e por uma entidade pública, mas com gestão privada, o Centro Socioeducativo Amigoniano (CESAMI). Na divisão dos recursos entre público e privado neste caso não houve muitas disparidades, uma vez que o CESAMI recebeu 23% do orçamento destinado para esta ação e atendeu a 23% da meta executada.

Essa falta de diferenciação pode ocorrer por se tratar de instituição pública, mas com contrato de prestação de serviço estabelecido com o setor privado. Cabe ressaltar que a concessão da gestão desta unidade é da Congregação de Religiosos Terciários Capuchinos de Nossa Senhora das Dores (Amigonianos). O nome de fato desta unidade, em termos oficiais para o GDF, é CAJE II. A Congregação Amigoniana também administrava o CIAGO até 2010, após esse ano, o serviço passou a ser essencialmente público estatal.

Após 2007, o convênio com a Congregação Amigoniana foi firmado com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUS), pois neste ano as medidas socioeducativas passaram a ser matéria desta secretaria e não mais da SEDEST, mesmo tendo o seu recursos alocado na função 8 referente à assistência social.

Sobre o atendimento em casa lar, é visível que o setor público atendeu um número maior de usuários e recebeu valor mais baixo de recurso. O serviço de acolhimento em casa lar estatal recebeu 10% do total de recursos destinados a esta ação, enquanto atendeu a 53% do total da meta. Aqui mais uma vez pode ser identificado como parte de uma possível privatização dos serviços socioassistenciais. .

A ação “atendimento em albergue” estava especificada no QDD com um único valor referente ao gasto conjunto das unidades estatais com as entidades privadas. A especificação desse gasto não estava dividida entre o repasse às entidades conveniadas e o que executado diretamente. Esse serviço é executado por uma unidade pública e uma entidade privada, porém não se pode afirmar que o recurso foi dividido igualmente entre essas duas unidades.

Do total do orçamento para a PSE, em 2007, os serviços estatais receberam 64% dos recursos e atenderam a 61% da demanda. Esse percentual corresponde

integralmente à ação “atendimento ao adolescente com medida de internação sentenciada”. Essa ação foi a única realizada pelo setor estatal com execução orçamentária discriminada no QDD, pois a ação “atendimento em albergue” não especificou a parte do setor público.

A tabela 16 traz os valores liquidados na PSB em 2008. De acordo com as informações da tabela 16, percebe-se que em 2008 aconteceu uma intensa pulverização das ações da PSB. Mais uma vez ocorre a falta de especificação como na ação “atenção à infância”. Pode-se questionar a natureza dessa ação pela ausência da especificação do termo “atenção”. Devido ao código do programa de trabalho se sabe que se trata da PSB. Essa ação foi a que recebeu o maior volume de recursos, R\$ 18.351.514 que significou 50,3% do total gasto com a PSB. Essa ação também atendeu um maior número de pessoas (94.667 pessoas). Contudo permanece a falta de clareza e evidenciação no orçamento público do DF.

Novamente nota-se a ausência de informações sobre a meta de atendimento em algumas ações.

Sobre o projeto “Agente Jovem” é permitido que sua execução seja feita por meio de convênio com entidade privada. O que aconteceu no ano de 2008, último ano de sua vigência. Com relação ao ano de 2007, este programa passou por um aumento de meta de 35 % sendo executado totalmente pela rede privada.

Após a tipificação nacional o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, que está dividido por ciclo geracional, ficou estabelecido que cada ciclo está dividido da seguinte forma: de 0 a 6 anos; 7 a 14 anos; 15 a 17 anos; e, para idosos.

Em 2008, a tipificação ainda não havia sido publicada, o que impedia essa compreensão. Os pontos positivos da tipificação podem ser verificados na tabela 16, na qual há duas ações diferentes para os serviços de 7 a 14 anos e de 6 a 17 anos. Percebe-se que nesse intervalo de faixa etária há o mesmo público, o que não diferenciaria a ação e facilitava a organização da prestação do serviço e da prestação de contas.

Tabela 16 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2008. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado		% de participação no total da PSB	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada	Aplicado Diretamente	(A)/ total PSB	(B) / total da PSB
Ações de atenção a pessoa idosa em centro de convivência	-	4.080	102.049	-	0,33	-
Ações de atenção à infância	-	94.667	18.351.514	-	50,30	-
Ações de atenção à Infância em lares de cuidados diurnos – LCD	3.892	-	-	451.981		1,24
Ações socioeducativas de apoio à família de crianças de 0 a 6 anos	-	38.077	353.259	-	0,97	-
Ações de atenção à adolescência no projeto agente jovem	-	22.895	1.249.252	-	3,42	-
Ações socioeducativas de atenção à infância e a adolescência de 7 a 14 anos	-	38.781	6.426.347	-	17,61	-
Ações socioeducativas de atenção à infância e a adolescência de 6 a 17 anos	-	8.490	4.022.282	-	11,02	-
Manutenção da AFMA– ação social comunitária em Samambaia	-	-	119.540	-	0,33	-
Manutenção do projeto escola sócio-educativo Santa Luzia em Samambaia	-	-	107.586	-	0,29	-
Atendimento socioeducativo por ciclos de vida	49.034	-	-	309.133		0,85
Ações de educação para o trabalho de jovens e adultos	-	4.000	616.822	-	1,69	-
Apoio ao projeto "cão guia" para melhoria a qualidade de vida do deficiente visual, em parceria com o instituto de integração social e promoção da Cidadania – INTEGRA.	-	-	179.310	-	0,49	-
Apoio à realização da festividade show hip hop gospel	-	1 evento	334.712	-	0,92	-
Realização da grande festa da criança – lei 3017/2002.	-	1 evento	358.620	-		-
Realização dos eventos com idosos promovidos	-	1 evento	358.620	-	0,98	-
Pela amo - dec. 28.396/2007						
Realização dos eventos esportivos da amo - dec. 28.396/2007	-	1 evento	358.620	-	0,98	-
Assistência ao adolescente	-	-	2.786.705	-	7,64	-
<b>Total</b>	<b>52926</b>	<b>210990</b>	<b>35.725.236,68</b>	<b>761.113,57</b>	<b>97,91</b>	<b>2,09</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>263.916</b>		<b>36.486.350,25</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2008.

Elaboração Própria

A ação “ações socioeducativas de apoio às famílias de crianças de 0 a 6 anos” não se configura como o serviço de creche, pois se trata de ações mais restritas como atividades lúdicas com as famílias. Porém, não foi identificado neste detalhamento orçamentário os valores gastos com entidades privadas de creche, normalmente intitulado de “ações de convivência para crianças de 0 a 6 anos”. Supõe-se que a ação “ações de atenção à infância” pelo seu alto volume de recursos R\$ 15.351.777,00 e de atendimento esteja englobando os serviços de creche. Afinal, nos anos analisados o valor médio do gasto pelo GDF para este serviço é de R\$16 milhões.

De acordo com a tabela 16 foi gasto R\$ 1.180.000,00 com a realização de eventos esportivos e religiosos, o que é um desrespeito a normas legais que regem a política de assistência social.

Outra vez há a presença do Instituto Integra na partilha dos recursos públicos recebendo, em 2008, R\$ 150.000,00 que representa 0,49% do total do orçamento executado na prestação de serviço da proteção social básica. O número de atendimentos realizados pelo Instituto Integra nesta ação não foi declarado no QDD, o que impede de verificar a sua abrangência.

Apenas 2,1% dos recursos do orçamento destinados a PSB, em 2008, foram aplicados diretamente pelo Estado, o restante foi repassado a entidades privadas. Muito embora o setor público tenha atendido 20% do total da meta executada. A relação entre o baixo valor que fica nos cofres do Estado e a meta atendida na unidades estatais são discrepantes. O valor é menor que o repassado ao setor privado e a meta pode não ser maior que a das entidades privadas, mas é alta o suficiente para precarizar o serviço que detém poucos recursos.

Os dados referentes a PSE em 2008 constam na tabela 17. Nos recursos do fundo público destinados às prestações de serviço da proteção social especial, em 2008, prevalece a participação das entidades privadas na prestação de serviço de acolhimento institucional (vide tabela 17). De acordo com as informações disponibilizadas pelo SIGGO e organizadas na tabela 17, o Estado possui como unidade de acolhimento institucional: casa de passagem para crianças, casas lares para crianças e adolescentes e albergue.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> A SEDEST também conta com casa de passagem feminina e casa de passagem masculina para adultos, porém elas não contam no QDD de 2008.

Tabela 17 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2008. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado (R\$)		% de participação no total da PSE	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada (R\$)	Aplicado Diretamente (R\$)	(A)/ total PSE	(B)/ total da PSE
Atendimento de idosos em abrigos	-	3.144	621.321	-	12,68	-
Atendimento de pessoas com deficiência em abrigos	-	2.536	1.786.422	-	36,46	-
Atendimento para Habilitação e reabilitação	-	12.645	-	-	-	-
Auxílio à PAED – associação de pais e amigos dos Excepcionais e deficientes	-	-	107.586	-	30,50	-
Atendimento integral institucional de crianças e adolescentes - abrigo em casas lares	1.550	-	-	717.111	-	-
Atendimento de adolescentes do sexo masculino em casa de passagem	988	-	-	717.111	-	14,64
Atendimento de crianças e adolescentes em abrigos	-	4.534	1.031.115	-	21,05	-
Atenção integral, especializada e proteção à criança e ao adolescente vítima de violência sexual – sentinela	-	177	206.440	-	30,50	-
Ações socioeducativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	-	19.672	1.337.257	-	30,50	-
Atendimento de indivíduos e famílias em albergue	12.736	-	-	639.314,26	-	10,92
Atendimento de indivíduos e famílias em albergue	-	877	49.231	-	1,00	-
<b>Total</b>	<b>15274</b>	<b>43.585</b>	<b>5.139.372,46</b>	<b>717.110,90</b>	<b>87,76</b>	<b>12,24</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>58.859</b>		<b>5.856.483,36</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2008.

Elaboração própria

No serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescente, o setor privado recebeu 94% dos recursos, o que equivale a R\$ 862.569,00 para este serviço e atendeu a 64% da demanda. Os recursos executados diretamente pelo próprio Estado, isto é, por meio das suas próprias instituições foram usados para atender a 46% da demanda por serviços de PSE, contudo, foram alocados apenas 6% do montante orçamentário executado, em 2008. O corolário é a precarização do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no DF.

No serviço de acolhimento institucional em albergue, a prestação de serviço estatal teve mais recursos orçamentários R\$ 534.812,00 o que corresponde a 92,8% do

total gasto com este serviço, porém, quando relacionado o volume de recursos pela demanda verifica-se que não há disparidade. Chama-se a atenção que o volume per capita recebido por demanda do serviço, quando executado diretamente pelo Estado é praticamente do mesmo tamanho que o repasse realizado para as entidades privadas. Os cálculos mostram que no setor público se gasta R\$ 46,00 por pessoa nesse serviço e no setor privado se gasta R\$ 43,00. Contudo, o Estado atendeu 12.736 pessoas, enquanto o setor privado 877 pessoas. Na realidade estes são valores muito baixos para o atendimento em albergue. Atualmente, a Portaria n.º. 48 da SEDEST define como piso para esse serviço o valor de R\$ 183,00 *per capita*. Contudo, essa portaria só entrou em vigência em março de 2009. Tomando como base o valor estabelecido pela Portaria fica nítida a insuficiência de recursos para o serviço em comento.

Resumidamente, nos serviços de PSE, em 2008, 91% do orçamento foi para as entidades privadas que atenderam a 74% da demanda da PSE. Este é mais um retrato da privatização e precarização dos serviços socioassistenciais no DF.

Em 2009 é iniciado o processo de consolidação do SUAS no DF. Neste ano, a SEDEST acatou ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) n.º 003/2007 do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) que determinava o provimento de 385 cargos públicos na carreira pública de assistência social. Até 2009 a SEDEST dispunha de um quadro reduzido de servidores efetivos o que causou a intervenção do MPDFT. O concurso público foi realizado em 2008 e até março de 2009 todos os 385 cargos já haviam sido ocupados. Neste mesmo ano a SEDEST realizou uma capacitação para todos os seus servidores no sentido de consolidar o SUAS.

O orçamento da assistência social neste ano também sofreu alterações e passou a ser formatado conforme as determinações da PNAS e da NOB/SUAS. Um avanço importante neste ano foi a publicação da Portaria n.º 48 no mês de março que instituiu os pisos de proteção social, muito embora, não tenha sido realizado estudo técnico. A seguir, a tabela 18 revela os gastos orçamentários com a PSB em 2009.

Tabela 18 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2009. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado (R\$)		% de participação no total da PSB	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada (R\$)	Aplicado Diretamente (R\$)	(A)/total PSB	(B) / total da PSB
Apoio à realização dos eventos com idosos promovidos pela AMO	-	-	905.924	-	2,0	-
Apoio à realização dos eventos esportivos da AMO	-	-	913.138	-	2,0	-
Serviço de convivência para idosos em centros de convivência	-	3.051	373.993	-	0,8	-
Serviço de convivência para crianças de 0 a 6 anos	-	91.068	16.690.071	-	36,8	-
Serviço de convivência para crianças de 0 a 6 anos em lares de cuidados diurnos	4.883	-	-	735.095	-	1,6
Serviço de convivência para jovens de 15 a 17 anos – projovem adolescente	16.502	-	-	2.016.847	-	4,4
Serviço de convivência para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos	-	45.155	7.398.022	-	16,3	-
Serviço de educação socioprofissional e promoção da inclusão produtiva	3.941	-	-	341.155	-	0,7
Serviço de educação socioprofissional e promoção da inclusão produtiva – projeto mulheres da paz	1.584	-	-	113.811	-	0,2
Serviço de educação socioprofissional e promoção da inclusão produtiva - projeto olaria ecológica	Não informado	-	-	50.146	-	0,1
Serviço de educação socioprofissional e promoção da inclusão produtiva – projeto expressão	-	49.956	16.690.071	-	1,8	-
Serviço de educação socioprofissional e promoção da inclusão produtiva – projeto mulheres empreendedoras	-	181	-	-	-	-
Serviço de educação socioprofissional e promoção da inclusão produtiva para jovens e adultos	-	3.707	630.320	-	1,3	-
Apoio centro comunitário da criança	-	-	212.974	-	0,4	-
Serviço de convivência geracional e Intergeracional de 6 a 65 anos	77.850*	77.850*	4107485,13*	4107485,13*	1,8	-
Assistência ao adolescente	-	3.880	218.401	-	0,4	-
<b>Total</b>	<b>26910</b>	<b>193.118</b>	<b>44.032.913,61</b>	<b>3.257.052,45</b>	<b>97,2</b>	<b>6,8</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>220.028</b>		<b>47.289.966,07</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2009.

Elaboração própria.

Nota: Os valores citados com \* estão repetidos tanto para o público quanto para o privado porque no detalhamento orçamentário (QDD) do SIGGO constava dessa maneira. Isso impossibilita de saber qual a repartição desses valores e da meta entre o público e o privado.

Em 2009, a SEDEST passou a considerar as normas principalmente com relação à NOB/RH. As orientações do MDS para as atividades PAIF é que ela deveriam compor quatro eixos: convivência, desenvolvimento familiar, atividades socioeducativas e inclusão produtiva. Somente a partir da tipificação é que a inclusão produtiva deixou de ser um serviço da assistência social. Contudo, esta era a orientação do MDS até dezembro de 2009. Isso justifica a locação da PSB em projetos de educação socioprofissional de inclusão produtiva.

As dificuldades apresentadas anteriormente ainda não estavam sanadas em 2009, como a falta de meta de atendimento, recursos avulsos destinados ao apoio de entidades privadas e declaração de meta e orçamento para mesma ação executada pelo setor público e privado, mas sem definir o quantitativo de cada.

O recurso investido em creche está na ação “serviço de convivência de 0 a 6 anos”. Mas dessa vez a ação que recebeu maior aporte de recursos orçamentário não foi aquela destinada à creche, mas a do programa “Expressação”.

O Expressação refere-se as atividades socioprofissionais oferecidas de forma itinerante por meio de seis carretas com estruturas amplas, de salas, palcos, equipamentos de som e jogos. Esse projeto ofereceu vários cursos para adultos, jovens e adolescentes. Havia cursos de dança, teatro, música, DJ, HIP HOP, aulas de informática. O serviço era administrado por uma entidade conveniada, que não foi identificada por esta pesquisa. A subsecretaria de assistência social da SEDEST – informou que este era um contrato que estava sob a administração da Subsecretaria de planejamento e gestão da Informação (SUBPLAGI). Por sua vez, a SUBPLAGI informou por contato telefônico com a pesquisadora que não tinha nenhuma informação sobre o Expressação. Dentre os convênios pesquisados não foi localizado nenhum que prestasse o serviço do expressação. Toda a estrutura desse projeto é da SEDEST, sendo que somente a administração do serviço foi contratada.

Os recursos destinados a este projeto superou o maior serviço encontrado nos QDD: as creches e as unidades de acolhimento. É surpreendente que uma ação socioprofissional receba um valor tão significativo no orçamento da assistência social.

O maior gasto da PSB, em 2009, foi com as ações socioprofissionais, R\$ 17.880.510,00. Deste total 97,3% foram gastos pelas entidades privadas. Sendo que 96% eram exclusivos do projeto Expressação.



Em 2009, houve a participação da UO Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente que teve uma dotação orçamentária de R\$ 9.647.682,00, significando 21,2% de do montante de recursos da PSB.

A participação do setor estatal na PSB, em 2009, foi mínima tanto no número de atendimentos quanto nos recursos recebidos. Do total, as unidades públicas estatais receberam apenas 6,7% do total de recursos para atender 12% da meta realizada.

A proteção social especial também contou com uma melhor estruturação dos seus serviços em 2009. Segue tabela 19 que apresenta os gastos da PSE neste ano.

Tabela 19 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2009. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado (R\$)		% de participação no total da PSE	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada (R\$)	Aplicado Diretamente (R\$)	(A)/total PSE	(B)/total da PSE
Serviço de acolhida em abrigo para idosos	-	3.011	759.420	-	11,2	-
Serviço de acolhida em abrigo para pessoas com deficiência	-	2.447	2.305.268	-	34,1	-
Serviço de referência e apoio à habilitação e reabilitação social de pessoas com deficiência	-	10.105	1.962.620	-	29,0	-
Serviço de acolhida em abrigo para crianças e adolescentes – casas lares – ABRIRE	1.926	-	-	197.425	-	2,9
Serviço de acolhida em casa de passagem para adolescentes do sexo masculino	1.107	-	-	361	-	0,01
Serviço de acolhida em abrigo para Crianças e adolescentes	-	4.283	1.411.206	-	10,4	-
Serviço de acolhida em albergue para famílias e indivíduos	-	976	11.800	-	0,1	-
Serviço de acolhida em albergue para famílias e indivíduos – ALBERCON	12.009	-	-	607.433	-	8,3
<b>Total</b>	<b>15042</b>	<b>20.822</b>	<b>6.450.313,93</b>	<b>805.219</b>	<b>88,90</b>	<b>11,1</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>35.864</b>		<b>7.255.532,91</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2009

Elaboração própria

De acordo com a tabela 19, em 2009, as ações da PSE que são pactuadas com entidades privadas estão mais bem classificadas e há menos dificuldades de entendimento. Como tendência notificada nos anos anteriores a prestação de serviços privados na PSE é majoritariamente de acolhimento. Em 2009, apenas uma das ações executadas da PSE pelas entidades privadas não era de acolhimento, trata-se do serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência.

O orçamento destinado ao serviço de acolhimento institucional para pessoa com deficiência foi o que recebeu maior volume de recurso (R\$ 2.305.268,00), significando 34,1% do total. Seguindo o ocorrido nos anos anteriores, o Estado teve a menor participação nos recursos orçamentários da PSE, pois não oferta os serviços de acolhimento de forma adequada e não atende diretamente a população que necessita desse serviço.

A tabela 19 apresenta duas situações caóticas: a casa de passagem feminina “Casa Flor” não teve nada do seu orçamento liquidado no ano de 2009 e a casa de passagem para adolescente teve apenas R\$ 336,00 utilizados para a execução dos seus serviços. Essa situação reflete um problema de gestão muito grave e um descaso do Estado com as pessoas em situação de rua que necessitam de atendimento social.

Em 2009, o Estado, para atender diretamente 41,9 % da demanda por serviços da PSE ficou com apenas 11,1% dos recursos. Esta é uma discrepância muito significativa. As unidades estatais ficam com menos recursos do que é transferido para as entidades privadas e atendem a um maior número de pessoas ou famílias. Essa situação pode indicar que as unidades estatais atendem a população de forma mais precária.

Em 2010, a maior parte do recurso da assistência social está alocada no FAS/DF conforme determina a NOB/SUAS. Dos 91 convênios em vigência com a SEDEST até o dezembro de 2010, 50 deles foram firmados neste ano. Esse dado reflete a expansão da assistência social privada no processo de consolidação do SUAS.

Para citar os valores gastos neste ano a tabela 20 traz os dados referente aos gastos com a PSB em 2010.

A tabela 20 mostra que, em 2010, os serviços da proteção social básica estão menos diluídos do que nos anteriores. Esse fato pode ser atribuído à melhora no monitoramento do MDS sobre a gestão da assistência social e, principalmente, sobre a alimentação dos sistemas de informação.

Tabela 20 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social básica na rede pública e privada por ação no ano de 2010. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI.

--	--	--	--

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado (R\$)		% de participação no total da PSB	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada (R\$)	Aplicado Diretamente (R\$)	(A)/total PSB	(B)/total da PSB
Serviço de convivência para idosos	1.790	3.880	552.435	791.634	1,05	1,5
Serviço de convivência para crianças de 0 a 6	10.673	89.366	16.466.566	2.148.553	31,40	4,1
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 2 a 5 anos	-	-	488.587	-	0,93	-
Serviço de convivência para Adolescente e jovens	24.672	43.281	17.656.143	3.378.659	37,10	7,1
Auxílio a instituição assistência social casa azul em Samambaia	-	-	105.580	-	0,20	-
Promoção da inclusão social no DF	-	-	1.722.538	-	3,29	-
Serviço de proteção e atenção integral à família	115.384	-	764.137	3.510.371	1,61	7,3
Serviço de convivência geracional e Intergeracional	117.416*	117.416*	7.833.485,92*	7.833.485,92*	0,00	0,0
Serviço de convivência para Crianças e adolescentes de 6 a 14 anos	-	43.209	0	-	0,19	-
<b>Total</b>	<b>152.519</b>	<b>179.736</b>	<b>37.755.986,58</b>	<b>9.829.217,16</b>	<b>79,34</b>	<b>20,6</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>332.255 pessoas</b>		<b>47.585.203,74</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2010.

Elaboração própria

Nota: Os valores citados com \* estão repetidos tanto para o público quanto para o privado porque no detalhamento orçamentário (QDD) do SIGGO constava dessa maneira. Isso impossibilita de saber qual a repartição desses valores e da meta entre o público e o privado.

O serviço de convivência para idosos, em 2010, atendeu a um número menor que nas entidades privadas e recebeu mais recursos. É preciso esclarecer que no orçamento destinado ao setor público para a execução desta ação, está inserido o pagamento de bolsas sociais para os idosos que participam do programa Mestre do Saber. Essas bolsas anteriormente estavam alocadas na unidade orçamentária SEDEST, juntamente com os programas que compunham o cadastro único.

Em 2010, houve destinação de recursos para entidade privada no SCFV até 6 anos, porém, que não foi informada a meta de atendimento repassada a esta entidade. Para melhor compreensão, o valor recebido pela entidade ficou em separado. Esse dado foi extraído do SIGGO e não havia nenhuma referência de qual entidade era essa.

No serviço de convivência para adolescentes e jovens os valores referentes ao setor público são investidos nos programas Projovem e Jovem de Futuro, enquanto os

valores transferidos a entidades privadas foram destinados ao projeto Expressação, que pelo segundo ano recebeu, sem explicação, o vultoso valor de R\$ 17.656.143,00, o que significa 37,1 % do montante, conforme tabela 20.

Por sua vez, os gastos referentes à ação Serviço de Proteção Integral à Família são gastos destinados ao PAIF e no setor privados os recursos orçamentários foram alocados no projeto Porta para o Futuro. O PAIF é o maior programa da assistência social. É conhecido como a “porta de entrada” das famílias na assistência social. Esse serviço recebe a maior parte do orçamento para esta ação, equivalendo a 1,6% enquanto o serviço de proteção e atenção integral à família executado pelo setor privado (Projeto Porta para o Futuro) recebeu 7,6% do total do orçamento da PSB.

A respeito do SCFV de 6 a 14 anos é preciso ressaltar que no QDD não consta os recursos destinados a esta ação no setor público. Essa é uma falha grave, pois este serviço acontece em quase todas as unidades de CRAS e em todas as unidades de COSE do DF, portanto, tem que ter sua parte no orçamento destinado exclusivamente para sua execução.

Em 2010, na PSB foram gastos 82% dos recursos do fundo público foram repassados as entidades privadas que atenderam 54% da demanda (tabela 20).

A tabela 21 apresenta os dados relativos ao que foi gasto com a PSE em 2010. Pela tabela 21 percebe-se que, em 2010, a PSE teve uma ampliação dos seus serviços com um aumento de 11% dos recursos em relação ao ano anterior. Porém, essa expansão se concentra no setor privado. Mais convênios foram assinados conforme as especificações de serviços adotadas pela NOB/SUAS. A prestação de serviço do Estado continua sendo com as casas lares, o ALBERCON, a casa de passagem feminina e a casa de passagem para adolescentes. A grande diferença é que em comparação ao ano de 2009 todos os serviços do Estado tiveram um considerável aumento nos valores de recursos. Em 2009 esses serviços juntos utilizaram do Estado R\$ 265.219,00. Em 2010 esse valor foi de R\$ 2.290.864,00, o significou uma variação de 768 %, em termos reais.

Tabela 21 - Número de atendimentos e valores dos recursos destinados às prestações de serviço da proteção social especial na rede pública e privada por ação no ano de 2010. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ação	Atendimento		Orçamento liquidado (R\$)		% de participação no total da PSE	
	Público	Privado	Transferido a Entidade Privada (R\$)	Aplicado Diretamente (R\$)	(A)/total PSE	(B)/total da PSE
Serviço de acolhimento em abrigo Para idosos	-	2.881	721.973	-	8,2	-
Serviço de acolhimento em abrigo para pessoas com deficiência severa	-	876	1.635.892	-	18,7	-
Serviço de acolhimento em abrigo para pessoas com deficiência	-	1.701	922.044	-	10,5	-
Serviço de apoio ao processo de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência	-	11.233	2.255.485	-	25,2	-
Serviço de acolhimento em casa de passagem para adolescentes	826	-	-	243.894	-	2,7
Serviço de acolhimento em casas lares para Crianças e adolescentes - ABRIRE Desenvolvimento e acompanhamento	2.057	-	-	529.312	-	5,7
Serviço de acolhimento em abrigo para crianças e adolescentes	-	4.281	1.336.081	-	15,0	-
Apoio os direitos da criança e do adolescente	-	5.583	201.510	-	2,3	-
Serviço especializado de proteção à famílias e indivíduos – atendimento no domicílio para idosos e pessoas com deficiência	-	Não informado	5.243	-	0,0	-
Serviço de acolhimento em casa de passagem para mulheres desabrigadas - casa flor - desenvolvimento e acompanhamento	406	-	-	319.584	-	3,4
Promoção e conquista de cidadania - albergues para população de rua, famílias e mulheres	-	1.568	84.764	-	0,9	-
Serviço de acolhimento para usuários de substâncias psicoativas	-	56	34.207	-	0,3	-
Serviço de acolhimento em albergue para indivíduos e famílias - desenvolvimento e acompanhamento	8.987	-	-	932.855	-	-
<b>Total</b>	<b>12.276</b>	<b>28.179</b>	<b>7.197.199,61</b>	<b>2.025.645,21</b>	<b>82,3</b>	<b>21,9</b>
<b>Total da PSB</b>	<b>40.455 pessoas</b>		<b>9.222.844,82</b>			

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2010

Elaboração própria

A ampliação não foi somente no montante dos recursos, mas também na meta e na prestação de serviços. Em 2010, no DF já havia mais instituições de acolhimento, inclusive para atender usuários de substâncias psicoativas, serviço que não era prestado anteriormente. Porém, toda essa expansão se deu no setor privado.

Dentro da lógica de privatização da proteção social, o GDF para aumentar a prestação de serviço para este público, realizou convênio com mais entidades privadas ao invés de executar diretamente pela via estatal. Houve uma expansão dos recursos e do número de atendimento em 2010, porém essa expansão é essencialmente privatizadora, pois se faz por meio de repasse de recurso e responsabilidade para as entidades privadas. Uma verdadeira apropriação privada do fundo público.

A expansão do setor público foi mais necessária e urgente do que ampliada no sentido da universalização do atendimento. O Estado passou a realizar um atendimento mínimo, que pode ser considerado um avanço já que o serviço prestado anteriormente chegava a ser sub-humano. Exemplo da extrema precariedade dos serviços ofertados em 2009, é a casa de passagem feminina que sequer recebeu dotação orçamentária e a casa de passagem para adolescentes recebeu durante todo o ano o valor irrisório de R\$ 336,00.

Assim, em 2010, o Estado continuou repassando mais recursos às entidades privadas, que abarcaram 78% do total do orçamento da PSE, e atenderam 70% da demanda. Esse percentual pode parecer igualitário em termos numéricos, porém ela acaba causando um déficit para o direito em si, que deixa de ser garantido em uma perspectiva ampla e passa a ser ofertado de forma restrita dentro das exigências privadas daquela organização contratada pelo Estado.

As tabelas 22 e 23 mostram a evolução da transferência de recursos às entidades privadas na PSB e na PSE.

Tabela 22 - Valor repassado às entidades privadas e percentual do total na PSB por ano. Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Valor total PSB	Valor em R\$ repassado a entidades privadas	% Executado por entidade privada
2007	33.397.720,64	27.713.817,90	82,98
2008	36.486.350,25	35.725.236,68	97,91
2009	47.289.966,07	44.032.913,61	93,11
2010	47.585.203,74	37.755.986,58	79,34

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2007, 2008, 2009 e 2010

A tabela 22 mostra que na PSB a iniciativa privada é predominante. Os percentuais executados por entidades privadas mostram a apropriação do orçamento do DF para serviço da proteção social básica. Muito embora, esse percentual esteja decrescendo desde 2009. Esse decréscimo pode representar um indicativo de que com o processo de consolidação do SUAS, o Estado tenha se responsabilizado mais pela garantia dos serviços socioassistenciais. Mas não há um rompimento ou uma diminuição de transferência de valor significativa para alterar o contexto de privatização.

O montante dos recursos repassados às entidades privadas na PSB sofreu redução somente no ano de 2010. Mesmo assim, neste ano o setor privado detinha 79,34% dos recursos.

Nesse sentido há uma priorização do setor privado na prestação dos serviços da PSB no DF. Em quatro anos, a participação máxima do Estado na execução orçamentária da política de assistência social foi 21,6%, esse valor por ser tão baixo configura a privatização dos serviços da proteção social básica.

Tabela 23 - Valor repassado às entidades privadas e percentual do total da PSE por ano  
Valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Valor total PSE	Valor em R\$ repassado a entidades privadas	% Executado por entidade privada
2007	20.575.953,03	7.199.111,05	34,99
2008	5.856.483,36	5.139.372,46	87,76
2009	7.255.532,91	6.450.313,93	88,90
2010	9.222.844,82	7.197.199,61	78,04

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa, SIGGO, 2007, 2008, 2009 e 2010

A tabela 23 mostra que na PSE, a iniciativa privada também recebe o maior volume de recursos públicos. Porém, o percentual referente ao valor recebido pelas entidades privadas também passa por um processo de diminuição.

Isso significa que os recursos orçamentários executados diretamente pelo Estado vêm aumentando no período analisado. Ainda assim, os valores repassados às entidades privadas superam os valores executados diretamente pelo Estado. A execução dos serviços socioassistenciais diretamente pelo Estado tem se expandido, mas não de forma que suprimisse ou que reduzisse com expressividade a participação do setor privado.

Considerando o montante repassado às entidades privadas da PSE verifica-se que a partir de 2008 esses valores têm aumentado, a cada ano. Em termos percentuais a

participação das entidades privadas pode ter diminuído devido obrigações que o SUAS também traz para a esfera do Estado, principalmente com os pisos. Os pisos fizeram mais diferença na PSE que na PSB. Antes da Portaria nº 48 da SEDEST os atendimentos das unidades de acolhimento eram realizados com recursos muito escassos como visível na diferença entre a tabela 19 e a tabela 21. Em 2010 os pisos foram implementados de forma efetiva o que aumentou o gasto estatal com as unidades que já existiam.

Uma comparação importante para relacionar a prioridade do privado em detrimento do público foi o aumento do número de convênios no ano de 2010, enquanto no período analisado, nenhuma nova unidade pública estatal foi construída no DF no período analisado. A exceção foi a criação dos CRAS e CREAS neste período. Porém, estas são as únicas unidades que o SUAS afirma que não podem ser conveniadas com o setor privado. Elas são estruturas do Estado e não podem ser concedidas ao setor privado.

Contudo, o SUAS permite que os serviços ofertados pelo CRAS e CREAS sejam ofertados também pela rede privada. Em termos concretos, o SUAS determina que o espaço físico dessas unidades devem ser exclusivamente estatal, mas os serviços lá executados pode ser feitos por qualquer entidade privada.

Os dados revelados nesta dissertação representam uma das diversas expressões da privatização dos serviços sociais. Esse processo está totalmente de acordo com as premissas da contrarreforma do Estado brasileiro.



## Considerações Finais

A política social deve ser analisada considerando seu aspecto contraditório. Ela resulta de um conflito de forças e por isso se torna dinâmica a tal ponto que atua conforme o interesse da classe que detém a hegemonia em um determinado momento histórico.

No contexto de mundialização do capital, as políticas sociais atendem às necessidades mínimas dos trabalhadores ao mesmo tempo em que garantem a reprodução do capital. Após o esgotamento do *Welfare State*, houve um arrefecimento da proteção social estatal. Mesmo em menor grau o Estado continua executando medidas de proteção social como as políticas sociais, porém com outros interesses em questão. Não se trata mais de política de pleno emprego ou de políticas sociais universais. No contexto do capital mundializado fala-se em Estado mínimo, políticas seletivas e focalizadas ou até mesmo contributivas.

De acordo com Gough (1982) o Estado de bem-estar social ao mesmo tempo em que garantiu avanços para as políticas sociais também serviu de estímulo para a revitalização do capitalismo. O sistema de proteção social do Estado keynesiano foi o propiciador da reestruturação do capital principalmente devido à concepção dada ao gasto social. Em um primeiro momento, o gasto social foi utilizado de forma mais expansiva, sob a ótica da universalidade, porém com o viés do controle e da regulação. Em outro momento, foi tido como o causador de déficits e crise.

Sob a ofensiva capitalista, o argumento da suposta “crise fiscal” foi aceito nos espaços de construção dos direitos. A formação desse argumento não foi isenta de interesses. Utilizando da afirmação de O’Connor (1977) é possível definir que a estratégia capitalista de atribuir ao gasto social a culpa por uma suposta “crise fiscal” foi construída pela legitimidade que o capital adquiriu com sociedade para impor seus processos de acumulação. A apropriação privada das despesas públicas é uma forma de garantir a reprodução do capital, portanto, de fomentar o processo de acumulação. A legitimidade é concedida pela sociedade que se sente contemplada pelo serviço prestado sem avaliar quem o oferece (se é o Estado, mercado ou organizações sociais).

A prestação de serviços sociais públicos por entidades privadas é uma característica que tem avançado com o processo do neoliberalismo. A teoria do pluralismo de bem-estar contribui efetivamente para expansão da ideia de que a

proteção social é responsabilidade conjunta das diversas instituições sociais em suas mais variadas organizações. Não somente o Estado, mas também, o mercado, a sociedade civil organizada, e as famílias são instâncias de garantia de direitos. São responsáveis pelo bem-estar dos cidadãos e devem estimular e preservar as diversas formas de parcerias que visem compor uma rede de proteção social.

O pluralismo de bem-estar, ao colocar a família como instituição responsável pela garantia de direitos, influenciou a formatação atual da política de assistência social. O SUAS adota como eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar conforme estabelece as noções do pluralismo de bem-estar, entendendo a família como a primeira instância de proteção social.

O SUAS está em processo de consolidação e já trouxe uma série de avanços para a assistência social no Brasil. No que se refere ao objeto desta dissertação, um avanço do SUAS foi as novas legislações para a certificação de entidades beneficentes. O fato de haver normas que tratem tanto da concessão do certificado como formas de financiamento indiretos das entidades beneficentes é um progresso para a assistência social. As normas traçam o perfil das entidades, estabelecem procedimentos e principalmente, retiram da esfera da assistência social a responsabilidade de atuar em tudo aquilo que é beneficente.

Porém esse processo é permeado por uma série de contradições. Tanto a imprecisão conceitual do termo assistência social, como as isenções tributárias e imunidades concedidas a entidades sem fins lucrativos não respondem aos interesses somente de uma classe. A intenção é justamente forçar uma conciliação entre a classe explorada e a classe detentora do capital.

A confusão com o conceito de assistência social tem a finalidade de limitá-la à compreensão de filantropia e pobreza. É preciso entender e praticar a assistência social como uma política que atua no campo das vicissitudes sociais de forma a prevenir e sanar as violações de direitos dos segmentos populacionais mais vulneráveis. Isso não significa caridade, significa concretizar os meios de atingir uma situação de emancipação, de formação de sujeito de direitos para a superação das condições de risco e vulnerabilidade.

Sobre os institutos jurídicos de renúncia tributária, é preciso compreendê-lo como forma de financiamento do setor privado para a execução de serviço social. Toda a forma de incentivo estatal à privatização dos serviços sociais deve vir ao público, com ampla divulgação e transparência, de forma a favorecer o controle democrático, não

somente após a execução do serviço, mas desde o momento do planejamento e durante todas as etapas de sua construção, inclusive no processo de prestação de contas.

O DF apresenta um quadro de vulnerabilidades graves devido ao fato de ser a unidade da federação com a maior desigualdade de renda. Nesse sentido, a assistência social deveria ser uma política que superasse a desigualdade entre classes sociais. Muito embora, a formatação da assistência social no DF não teve uma perspectiva de superação da exploração entre classes. As ações socioassistenciais foram realizadas de forma residual sem garantir o combate às desigualdades. Foram viabilizadas apenas condições mínimas de manter as necessidades básicas que garantam uma situação de sobrevivência, mas sem romper com os limites da pobreza.

A assistência social é objeto de investimento do setor privado no DF. A participação de entidades privadas na assistência social acabou sendo necessária para a existência dessa política no DF. Pois, em alguns serviços apenas o setor privado oferece proteção aos que necessitam. Quando se trata de serviço que necessite de atendimento especializado o Estado se eximiu da responsabilidade e contou com a ação das entidades privadas por meio do repasse de recursos financeiros.

A transferência de recursos para o setor privado na assistência social no DF aconteceu livremente sem limites orçamentários. A figura do Estado se resumiu à de coordenador dessas ações no sentido de garantir o direito social pela via privada (SITICOVSKY, 2008).

Considerando os objetivos desta pesquisa foi possível diagnosticar que:

O SUAS permite a participação do setor privado na assistência social de tal forma que a prestação de um serviço exclusivamente na esfera privada é suficiente para que o Estado esteja de acordo com as normas desse sistema. O que importa para o SUAS é a oferta de serviços. Não importa o papel que o Estado adota nesse processo, se de executor ou coordenador. O setor privado teve liberdade para atuar no campo da assistência social, dentro das legislações estabelecidas, sendo financiado de forma direta e indireta.

No processo de consolidação do SUAS no DF houve um aumento no número de atendimentos após 2009, e uma melhor definição dos serviços e programas. Em termos quantitativos os valores destinados à assistência social cresceram a uma variação de 53% de 2007 a 2010. Em que pese a falta de trabalho técnico na elaboração dos pisos de proteção social, o aumento dos recursos destinados à assistência social foi atribuído à instituição desses pisos. Em 2009 poucos recursos da UO SEDEST foram liquidados

(somente 26,1%), porém os recursos do FAS/DF sofreram acréscimo de 31%. Esse aumento se deu a partir da exigência do SUAS em alocar todos os gastos com os serviços socioassistenciais no fundo de assistência social.

Considerando as ações que são realizadas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, esta pesquisa, a partir da busca pelos objetivos deste trabalho, identificou que:

- a maior parte dos recursos relacionados à PSB foi destinada ao “serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 6 anos”. Conforme foi relatado nesta dissertação, este programa se refere, na verdade, ao serviço de educação infantil em creche. Duas falhas foram identificadas: a) a assistência social destina maior parte dos recursos da PSB para uma ação que não é da sua competência; b) o DF não executa do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de até 6 anos, conforme as orientações do MDS.

- Na PSE, não houve uma ação que recebeu os maiores volumes de recursos de forma constante. Em 2007 a maior parte (63,4%) se destinou aos gastos com as medidas socioeducativas de internação. Nos demais anos os serviços que receberam o maior montante atendiam às pessoas com deficiência. Em 2008 e 2009 a maior parte dos recursos foi para o serviço de acolhimento institucional para este público (36,4 % e 34,1% respectivamente). Em 2010 o maior montante da PSE ficou com o “serviço de habilitação e reabilitação de pessoa com deficiência” com 25,2% do total destinado à PSE.

Ao considerar os recursos alocados no FAS/DF foi percebido que a maior parcela dos recursos custeou os serviços da proteção social básica, 48,28% do total considerando os programas de trabalho “serviços específicos de proteção social básica” e “serviços de proteção social básica às famílias” expressos na tabela FAS/DF.

No DF não há problemas relacionados a escassez de recursos para a assistência social. Existe uma má gestão do orçamento. Em 2010 os recursos da assistência social ainda estavam majoritariamente alocados na UO SEDEST. Isso porque até este ano, os gastos com os benefícios de transferência de renda ainda não migraram para o FAS/DF.

A utilização dos recursos da assistência social não significou uma mudança no embate entre classes. A forma de financiamento da assistência social ainda não rompe com as desigualdades sociais, pois não atinge a tributação sobre a renda e o patrimônio de forma efetiva. O GDF é impedido constitucionalmente de tributar a renda, o que dificulta a possibilidade de aplicação desses impostos em políticas sociais locais. Tanto pela ofensiva do capital que utiliza das políticas sociais para criar um falso ambiente

pacificador onde inexistia a luta entre classes, quanto pelo DF ser a unidade federativa mais desigual, a assistência social não poderia estar distante do processo de redistribuição de renda, como esteve conforme esta pesquisa.

O setor privado atua mais na PSB que na PSE. O ano de 2008 teve o maior percentual de participação do setor privado na prestação de serviços socioassistenciais na PSB, absorvendo 97,9% do total de recursos. Esse dado mostra um sistema de proteção social que esteve privatizado inclusive no que se refere à prevenção aos riscos sociais que é a matéria da qual trata a proteção social básica.

Em 2007 dos recursos da PSE, 34,9% foram repassados ao setor privado. Esse foi o menor percentual nos anos analisados. Ainda que a maior parte do orçamento da PSE tenha ficado para execução direta do Estado, o ano 2007 foi marcado por imprecisões nas ações socioassistenciais e pela incorporação no orçamento da assistência social de ações e programas de trabalho de outras políticas sociais.

Dessa forma, esta pesquisa concluiu que o SUAS, apesar de expandir qualitativamente e quantitativamente a participação do Estado na garantia do direito à assistência social, não preservou pela primazia estatal na execução dos serviços de forma direta.

O SUAS possibilitou o acesso do setor privado à política de assistência social de forma correspondente aos processos da contrarreforma do Estado sob a égide do neoliberalismo e das concepções do pluralismo de bem-estar.

O Estado tem o papel de gerente e cumpre suas obrigações por meio de convênio com o setor privado e não pela via pública estatal. A execução da política de assistência social por entidades privadas com a configuração apresentada no DF, não permite o rompimento com a noção de filantropia, até porque as entidades que ofertam esses serviços no DF são popularmente conhecidas como filantrópicas. Logo o serviço que elas oferecem é filantropia.

A pesquisa realizada concluiu que os recursos executados diretamente pelo Estado não sofreram redução orçamentária, pelo contrario, ao passo que o SUAS se consolidava no DF, o Estado concentrava maiores percentuais do total do orçamento da assistência social, muito embora esse processo não limitasse a expansão da participação do setor privado que continuou sendo a responsável pela execução da maior parte dos serviços e recursos.

O aumento da execução orçamentária via unidades estatais, não representa a primazia do Estado, pois os valores executados não chegam a 35%, com exceção do ano de 2007 para a proteção social especial.

A quantidade de ações, serviços e programas executados pelo Estado é inferior à executada pelo setor privado. De dez serviços existentes na PSE em 2010, apenas três eram executados pelo Estado. Na PSB essa diferença diminui: de oito serviços, cinco são executados pelo Estado. Verificou-se que não há nenhum serviço ofertado exclusivamente pelo Estado, porém há serviços que são ofertados exclusivamente pelo setor privado. Essa exclusividade do setor privado é permitida e reforçada pelo Estado.

O número de pessoas ou famílias atendidas também comprova o processo de privatização da assistência social. Apenas em 2007 nos serviços da PSB, a meta de atendimento do setor público foi superior à do setor privado (vide tabela 15). Em todos os outros anos o setor privado atendeu a um número maior de família ou indivíduos.

Com base nos dados apresentados este trabalho confirmou a hipótese geral por ter diagnosticado que o SUAS não favorece uma maior responsabilidade do Estado em exercer sua primazia na garantia da assistência social, apenas o localiza na posição de coordenador do processo de repasse dessas funções para a sociedade civil, em conformidade com o ciclo de contrarreformas neoliberais que o Brasil tem adotado desde o início dos anos 1990, o que caracteriza uma privatização da assistência social.

Esse processo não é característico apenas do DF. Faz parte de um contexto mundial de priorizar o mercado, deixar o Estado cada vez mais reduzido, e atribuir à sociedade a responsabilidade pela proteção social. Behring (2008b) afirmou que o capital com sua força hegemônica, conseguem assegurar a sua captação de recursos dentro da esfera estatal. A autora mostrou que o Estado permite a inserção do capital nos elementos centrais do fundo público, por meio de incentivos, de participação no mercado financeira, e como foi exposto aqui, pela oferta de políticas sociais.

### Referências Bibliográficas

ABRAHAMSON, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: Programa de Pós – Graduação em Política Social, SRR/UnB, 2004.

\_\_\_\_\_, Peter. Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: Convergencias de solidaridad? In: SARASA, Sebastián; MORENIO, Luis (org.). *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.

ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro, ed. UFRJ, 2006.

AMARAL, Ângela Santana. A categoria sociedade civil na tradição liberal e marxista. In: MOTA, Ana Elizabete. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 58-92.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* São Paulo, Cortez, 1995

BEHRING, Elaine. *Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais*. In BEHRING, Elaine e ALMEIDA, Marta Helena (org.). *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. São Paulo, editora Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_, Elaine. *Acumulação capitalista, fundo público e política social*. In. BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008b.

\_\_\_\_\_, Elaine. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

BEHRING, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo, Cortez Editora, 2 edição, 2007.

BOSCHETTI, Ivante. *Os custos da crise para a política social*. In. BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direito*. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina após o Dilúvio Neoliberal. In: *Observatório da Cidadania- Relatório 2007*. Rio de Janeiro: Ibase, 2007, v.11, p.91-98, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. SALVADOR, Evilásio. *Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 87, 2006, p. 25-57.

\_\_\_\_\_, Ivanete. *O SUAS e a Seguridade Social*. Caderno de Textos da V Conferência Nacional de Assistência Social. CNAS. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Relatório sobre o levantamento nacional de benefícios eventuais*. Brasília, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Caderno SUAS, ano 2 nº2. Brasília: 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução n 130, de 15 de julho de 2005*. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução n 145, de 15 de outubro de 2004*. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

BRASIL. MINISTERIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DA REFORMA DO ESTADO. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado – PDRAE*, Brasília, 1995

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2005

SOUZA BRAVO, Maria Inês. Gestão democrática na saúde: O potencial dos conselhos. In: SOUZA BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara (Orgs). *Política social e democracia*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 43 – 65.

BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, Nuria. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER PEREIRA; CUNILL GRAU, Nuria. (orgs). *O público não estatal na reforma o Estado*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.15- 48.

\_\_\_\_\_, Luis Carlos. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2003

CAMPOS, Marta Silva.; MIOTO, Regina Célia. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. *Ser Social*, Brasília, n. 12, p. 165-190, jan./jun. 2003.

CAMPOS, Marta Silva; TEIXEIRA, Solange Maria. Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social. **Revista katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802010000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 de fevereiro de 2011.



CASTRO, J. A. ; CARDOSO JR., J. C. . Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: Luciana Jaccoud. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, v. , p. 261-318.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Tr. Br. São Paulo, Ed. Papirus, 1988.

CHESNAIS, François. “Um programa de ruptura com o neoliberalismo”. In Heller, Agnes et aliii, *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 1999.

\_\_\_\_\_, François. *A mundialização do capital*. São Paulo, Editora Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. São Paulo, Ed. Cortez, 2ed, 2008.

\_\_\_\_\_, Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. In Revista Praia Vermelha n 1. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

COLIN, Denise. *A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública*. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2004

CRESWELL, John. *Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed – Bookman, 2007.

CUNILL GRAU, Nuria. Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de laspolíticas. Una visión sobre América Latina. In: VERA,Ernesto; Olvera, Alberto (orgs). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Centro de Investigaciones y estudios superiores em antropología social, p.167- 181.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Lei Distrital n 4.176 de 16 de julho de 2008. Institui o SUAS no DF. Brasília, 2008.

DISTRITO FEDERAL. *Síntese de informações socioeconômicas 2010*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN. Brasília, 2010.

DISTRITO FEDERAL. *Pesquisa distrital por amostra de domicílios*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN. Brasília, 2004.

DINIZ, Eli Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *RSP, Revista do Serviço Público*. Ano 47, v. 120, n. 2, Brasília, 1996

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do Welfare State. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 24, 1991.

\_\_\_\_\_, Gosta. *Fundamentos sociales de lãs economias posindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.

EVANGELISTA, Charles. *Evoluções e perspectivas do controle de gastos tributários*. Brasília, TCU (2009)

FALEIROS, Vicente. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 41-56.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

GOUGH, Ian. *Economia política del estado de bienestar*. Trad. Gregório Rodrigues Cabreiro. Madrid: H. Blume Edicione, 1982.

HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. São Paulo, Editora Loyola, 1989.

IBGE. *Censo Demográfico 2010. Primeiros resultados*. Rio de Janeiro, 2010

IBGE. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil*. 2006.

IBGE, IPEA, ABONG, GIFE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*. 2002

IPEA. *Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*. Comunicados do IPEA, N° 58. Rio de Janeiro 2010

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise n° 13*, edição especial 2007

JACCOUD, Luciana. *Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social*. In. STUCHI, Carolina; PAULA, Renato, PAZ, Rosângela. *Assistência Social e Filantropia: O novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

JOHNSON, Norman. *El Estado Del bienestar em trasiación: la teoria y la pratica Del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social (MTSS), 1990.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é Cidadania?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 2001

MARX, Karl. Introdução à crítica da economia política. In: MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. OS Economistas)

MESTRINER, Maria Luisa. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3 ed. São Paulo. Ed Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo, Editora Boitempo/UNICAMP, 2002

MONTAÑO, Carlos. Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. *Lutas Sociais*, 2001, p. 53-64.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORENO, Luis. *Ciudadanos precários: La “ultima red” de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In. Fleury, Sônia; Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa. *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, p. 248-269.

MOTA, Ana Elisabete. Serviço Social e Seguridade Social: *Uma Agenda Política Recorrente e Desafiante*. In. Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea. N° 20. Rio de Janeiro: UERJ, 2007

MOTA, Ana Elisabete. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 58-92.

NAVARRO, Vicent. *Neoliberalismo y estado del bienestar*. Barcelona: Editora Ariel, 2 edição, 1998.

O’CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977

OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teórica convencional, à luz da economia brasileira*. Belo Horizonte, 2001.

PACHECO, Joselito da Silva. *Garantias Sociais sob Constante Ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área da assistência social*. Dissertação de Mestrado. UnB, 2006

PAULA, Renato Francisco. *Estado, Gestão pública e Elementos Condicionantes das metamorfoses na política de Assistência Social Brasileira*. In. STUCHI, Carolina; PAULA, Renato, PAZ, Rosângela. *Assistência Social e Filantropia: O novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PAZ, Rosângela. *Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da LOAS*. In. STUCHI, Carolina; PAULA, Renato, PAZ, Rosângela. *Assistência Social e Filantropia: O novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PEREIRA, Potyara. Estado, regulação social e controle democrático. In: SOUZA BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara (Orgs). *Política social e democracia*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 217-234.

\_\_\_\_\_, Potyara. *Política Social: Temas e Questões*. São Paulo, Cortez Editora, 2008b.

\_\_\_\_\_, Potyara. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: SOUZA BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara (Orgs). *Política social e democracia*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008c, p. 25-42.

\_\_\_\_\_, Potyara. A.P.. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: MIONE, Apolinário; MATOS, Maurilio Castro de Leal, Maria Cristina (Orgs). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_, Potyara. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: Programa de Pós – Graduação em Política Social, SRR/UnB, 2004.

\_\_\_\_\_, Potyara A. P. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Críticas aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil*. Brasília: Ed. Thesaurus, 1996

PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1991.

PISCITELLI, Roberto. TIMBÓ, Maria. ROSA, Maria. *Contabilidade pública*. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

PISON, Jose Martinez. *Políticas del bienestar – Um estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Colecion de Ciencias Sociales: Tecnos, 1998.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabeth *et al* (orgs). *Serviço social e saúde*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 73-87.

SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da seguridade no Brasil. In: ANFIP. *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília:ANFIP, 2008, p. 109-130.

\_\_\_\_\_, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010

\_\_\_\_\_, Evilásio. *Os bilhões que nos tomaram*. Le Monde Diplomatique - Brasil, São Paulo, 03 dez. 2007 (a). Disponível em <http://diplo.uol.com.br/2007-11,a2045>. Acesso em 20. 07 . 2008

\_\_\_\_\_. “A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?”, de Evilásio Salvador, em *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão)*. João Sicsú. São Paulo. Boitempo Editorial, 2007 (b), pp. 79-92.

\_\_\_\_\_. *Afirmção e ampliação de direitos no Orçamento da Seguridade Social*. Simpósio Brasileiro de Assistente Sociais. Belo Horizonte, 2007 (c).

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo, Editora Best Seller, 9 edição, 2002.

SILVA, Maria Ozanira. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo. Ed. Cortez, 1997

SEDEST. Subsecretaria de planejamento e gestão da informação. *Diagnóstico Social do DF*. Brasília, 2009.

SEPLAN, Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas e Consecução dos objetivos do PPA, 2004.

SILVA, Frederico Brabosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Luciana Jaccoud. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 373-407.

SITCOVSKY, Marcelo. *Particularidades da expansão da assistência social no Brasil*. In. MOTA, Ana Elizabete (org.). *O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade*. 2º ed. São Paulo. Ed. Cortez. 2008.

SOUZA, Enia Maria de. *Ação das entidades não governamentais na área de assistência social no distrito federal: Direito ou filantropia?* (a). Brasília, 2001

SPOSATI, Aldaíza (Org.). *Os Direitos do (dês)assistidos Sociais*. Aldaíza Sposati, Maria do Carmo Falcão, Sônia Fleury Teixeira. 4º ed. São Paulo. Ed Cortez, 2002.

STEIN, Rosa. *A Descentralização como Instrumento de Ação política: O caso da assistência social*. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em política social (SER) UnB, 1997.

STEIN, Rosa. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In. BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (orgs.). *Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas*. São Paulo. Ed. Cortez, 2008.

STN, MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS, PORTARIA DO STN N 249/2010

WOOD, Ellen. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo, Ed. Boitempo, 2006.

## APÊNDICES

APÊNDICE A – Programas de transferência direta e indireta de renda cadastrados no Cadastro Único do Distrito Federal.

Programa	Público Alvo	Requisitos	Contrapartidas ou condicionalidades	Benefício
Bolsa Família Federal	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza com renda per capita de até R\$140,00 por mês.	<p>Possuir renda per capita de até R\$70,00 por mês e estar devidamente cadastrado no Cadastro Único para Programas Sociais.</p> <p>Possuir renda per capita entre R\$70,00 e R\$140,00 por mês para famílias com crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos e estar devidamente cadastrado no Cadastro Único para Programas Sociais.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Frequência mínima de 85% no ensino fundamental para alunos de 6 a 15 anos;</li> <li>2. Frequência mínima de 75% para adolescentes de 16 a 17 anos;</li> <li>3. Apresentação do calendário integral de vacinação infantil para crianças de 0 a 6 anos;</li> <li>4. Cumprimento da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.</li> <li>5. Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.</li> </ol>	<p><b>Benefício básico: R\$68,00.</b> Pago à família com renda per capita de até R\$69,00.</p> <p><b>Benefício variável: R\$22,00.</b> Pago à família por cada criança de 0 a 15 anos, até o limite de 3 crianças.</p> <p><b>Benefício variável juvenil: R\$33,00.</b> Pago à família por cada adolescente de 16 e 17 anos frequentando a escola, até o limite de 2 adolescentes.</p>
Bolsa Escola	Famílias do Cadastro de Beneficiários de Programas Sociais, com pelo menos um filho em idade escolar 3 a 17 anos	Crianças de 6 a 17 anos, matriculados na rede de ensino, com renda per capita de até ½ salário mínimo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Frequência mínima de 85% no ensino fundamental para alunos de 6 a 15 anos;</li> <li>2. Frequência mínima de 75% para</li> </ol>	<p>R\$ 130,00 – para um filho em idade escolar;</p> <p>R\$ 150,00 – para dois filhos em idade escolar;</p> <p>R\$ 180,00 - para três ou mais filhos em idade escolar</p>

			<p>adolescentes de 16 a 17 anos;</p> <p>3. Apresentação do calendário integral de vacinação infantil para crianças de 0 a 6 anos;</p> <p>4. Inscrição no sistema nacional de emprego de todos os membros desempregados e aptos para o trabalho;</p> <p>5. Participação nas atividades de capacitação e qualificação e requalificação profissional, aleitamento materno, erradicação do analfabetismo e acompanhamento pré-natal.</p>	
Bolsa Social	Famílias do Cadastro dos Beneficiários de Programas Sociais, sem filhos em idade escolar de 3 a 17 anos.	Renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, sem filhos em idade escolar de 3 a 17 anos.	<p>1. Apresentação do calendário integral de vacinação infantil para crianças de 0 a 6 anos;</p> <p>2. Inscrição no sistema nacional de emprego de todos os membros desempregados e aptos para o trabalho;</p> <p>3. Participação nas atividades de capacitação e qualificação e requalificação profissional, aleitamento materno, erradicação do analfabetismo e acompanhamento pré-natal.</p>	R\$ 130,00 mensais.



Nutrindo a mesa	Famílias em situação de vulnerabilidade ou exclusão social, que fazem parte do Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais, com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo mensal	Renda per capita de até ½ salário mínimo, ter dentre seus membros crianças de 6 meses a 6 anos, idosos, nutrizes ou gestantes; Comprovação por atestado médico das doenças graves, incapacitantes ou incuráveis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apresentação do calendário integral de vacinação infantil para crianças de 0 a 6 anos;</li> <li>2. Inscrição no sistema nacional de emprego de todos os membros desempregados e aptos para o trabalho;</li> <li>3. Participação nas atividades de qualificação e requalificação profissional, aleitamento materno, erradicação do analfabetismo e acompanhamento pré-natal.</li> </ol>	<p>2 pães vitaminados e 1 litro de leite por criança para família com até 3 filhos,</p> <p>4 litros de leite para família com 4 filhos ou mais 2 pães vitaminados para cada criança de 6 meses a 6 anos;</p> <p>-2 pães vitaminados e 1 litro de leite para cada idoso, gestante, nutriz, deficiente e enfermo da mesma família</p>
Cesta Verde	famílias em situação de vulnerabilidade ou exclusão social, que fazem parte do Cadastro Único de Beneficiários dos Programas Sociais, com renda familiar per capita de até meio salário mínimo mensal e que não sejam beneficiadas pelas ações da Bolsa Escola ou Bolsa Social.	Renda per capita de até ½ salário mínimo, não ser beneficiário do Bolsa Escola ou Bolsa Social ou estar passando por situação de vulnerabilidade extrema verificada por relatório substanciado da assistência social.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apresentação do calendário integral de vacinação infantil para crianças de 0 a 6 anos;</li> <li>2. Inscrição no sistema nacional de emprego de todos os membros desempregados e aptos para o trabalho;</li> <li>3. Participação nas atividades de qualificação e requalificação profissional, aleitamento materno, erradicação do analfabetismo e acompanhamento pré-natal.</li> </ol>	<p>Uma cesta de alimentos composta por produtos perecíveis e não perecíveis.</p> <p>Perecíveis: 20kg de frutas e legumes de safra. Não perecíveis: 10kg de arroz, 3kg de açúcar, 4kg de feijão, 2 latas de óleo, 2kg de macarrão, 1kg de farinha de mandioca, 1kg de sal, 700g de rapadura, 1kg de charque e 1kg de flocos de milho.</p>

Isenção de tarifas públicas	Famílias cadastradas no Programa Vida Melhor, definido pela Lei 4.208/2008.	Estar cadastrado no Programa Vida Melhor, como membro ou titular Consumo máximo ao limite estipulado na legislação correspondente: 15m <sup>3</sup> mensais de água	1. Manter o cadastro da família atualizado; 2. Permanecer dentro dos limites de consumo fixados.	1. Isenção da tarifa de energia elétrica para famílias com consumo mensal igual ou inferior a 60kwh. 1. Isenção da tarifa de água e esgoto para as famílias com mais de 5 membros e consumo inferior a 15m <sup>3</sup> por mês.
Restaurante Comunitário	O público alvo dos restaurantes comunitários é constituído prioritariamente pela população em situação de vulnerabilidade socioeconômica e de insegurança alimentar e nutricional, como trabalhadores formais e informais de baixa renda, aposentados, pensionistas, estudantes, desempregados, moradores de rua e famílias residentes em áreas de risco social.	Pessoas sob situação de insegurança alimentar.	Pagar R\$1,00 por refeição.	Uma refeição balanceada a preço acessível.
Bolsa Alfabetização	É público alvo da Bolsa Alfabetização o adulto alfabetizando integrante de família beneficiada pelas ações Bolsa Escola e Bolsa Social do Programa Vida Melhor.	Para receber o auxílio pecuniário da Bolsa Alfabetização a família beneficiária da Bolsa Escola ou Bolsa Social deve possuir em sua composição um adulto matriculado em curso de alfabetização reconhecido pela Gerência de Erradicação do Analfabetismo, com frequência mínima de 75%.	Em contrapartida ao benefício, a família deve permanecer beneficiada pela Bolsa Escola ou Bolsa Social e seu membro alfabetizando deve manter frequência mínima mensal de 75% nas aulas do curso de alfabetização	R\$ 30,00 (trinta reais) por família com pelo menos um adulto nãoalfabetizado participante de curso de alfabetização.
Bolsa Universitária	Alunos universitários	Estar matriculado em instituição	1. Frequentar assiduamente às	Bolsa no valor da

	comprovadamente sem condições de custear sua formação, matriculados em cursos de graduação e sequenciais de formação específica nas Instituições de Ensino Superior sediadas no DF.	privada de ensino superior, possuir renda bruta familiar de até R\$2.000,00 e per capita de R\$400,00, não possuir diploma de graduação nem estar matriculado em outro curso de ensino superior, não receber qualquer auxílio ou benefício de outra fonte para custeio de sua mensalidade e residir no DF há pelo menos 5 anos.	aulas; 2. Não ter reprovação em qualquer disciplina, por média ou por falta; 3. Não efetuar o trancamento de matrícula.	mensalidade até o limite de mensal R\$400,00.
Mestre do Saber	A ação "Mestre do Saber" tem como usuários idosos maiores de 60 anos, com renda familiar inferior a R\$ 1.200,00 e habilidades ou aptidão comprovada e interesse no trabalho com crianças, adolescentes e jovens.	Ser idoso com idade igual ou superior a 60 anos; renda familiar inferior a R\$1.200,00 e participar do processo seletivo prévio para apuração do conhecimento e habilidades; e treinamento para as oficinas.		Uma bolsa mensal no valor de R\$415,00.
Lares de Cuidados Diurnos	Famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo e que possuam em sua composição crianças de 0 a 6 anos em estado de vulnerabilidade e risco pessoal que estejam vivenciando situações de violência por negligência, desnutrição, abandono ou outras.	Família com renda familiar per capita de até meio salário mínimo cuja mãe trabalha fora do domicílio.	Manter as crianças na rede pública de ensino, de acordo com a faixa etária, e ter seu desenvolvimento acompanhado pelas mães e cuidadoras comunitárias.	Benefício Eventual de Proteção infantil no valor de R\$ 200,00 mensais por crianças assistida repassado pela SEDEST diretamente à Cuidadora Comunitária escolhida pela mãe.

Apêndice B – Projetos realizados pela SEDEST com pagamento de bolsa social

Projeto	Atividades Realizadas	Público alvo	Contrapartida	Valor da bolsa
---------	-----------------------	--------------	---------------	----------------

				(em R\$)
Jovem de Futuro	Serviço de convivência nas unidades dos COSEs com foco na permanência do adolescente na escola e afastamento das situações de risco.	Adolescentes e jovens entre 15 e 21 anos, matriculados na rede de ensino.	Frequência mínima de 85% nas atividades do COSE. Ter frequência escolar acima de 75% e notas bimestrais acima de 6,5.	200,00
Projovem Adolescente *	O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos tem por foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino. É um programa do governo federal recepcionado pelo DF	Adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias participantes do Programa Bolsa Família, ou encaminhados pela proteção social especial.	Frequência mínima de 85% nas atividades do COSE. Ter frequência escolar acima de 75% e notas bimestrais acima de 6,5.	200,00
Com licença, eu vou à luta.	Serviço de educação socioprofissional com vistas a produção de renda autônoma ou inserção no mercado de trabalho.	Mulheres entre 35 e 60 anos, que nunca atuaram no mercado formal de trabalho, com renda familiar de um salário mínimo.	Estar matriculada em cursos profissionalizantes e frequentar o acompanhamento do CRAS a cada 15 dias	415,00
Promotoras da Paz	Atividade de mapeamento das vulnerabilidades e situações de violência nas quadras próximo à residência da participante.	Mulheres com mais de 19 anos, com escolaridade mínima da 4ª série do ensino fundamental	Realizar Visitas às famílias em situações de vulnerabilidades e repassar os casos aos CRAS. Carga horária de 12 horas semanais.	190,00
Mulheres da paz	Programa do Ministério da Justiça recepcionado pelo DF. Atividades de mediação de conflitos, e divulgação de ações que orientem a comunidade na prevenção e redução das violências.	Mulheres maiores de 18 anos moradoras das áreas de maior índice de violência no DF. Realizado apenas nas cidades Estrutural, Planaltina setor Arapoanga e Itapoá.	Mapeamento das vulnerabilidades do território onde vivem	190,00
Família Acolhedora	Acolher em um núcleo familiar criança com vínculos familiares rompidos para evitar a institucionalização infantil.	Maior de 18 anos, com pelo menos 15 anos de diferença da criança. Toda a família tem que aceitar receber a criança.	Oferecer acolhimento em ambiente familiar a crianças sem vínculos familiares	450,00 por criança

\* O Projovem Adolescente não prevê o pagamento de bolsa conforme as determinações do governo federal. Contudo, no DF os adolescentes participantes do Projovem recebem a mesma bolsa do projeto “Jovem de futuro” e estão sujeitos às mesmas condicionalidades para o recebimento da bolsa.

## **ANEXO**