

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS/IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL/SER

LÍLIA GUSTANE PASSOS ARAUJO

**ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES REFERENTES ÀS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

BRASÍLIA/DF

2016

LÍLIA GUSTANE PASSOS ARAUJO

**ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES REFERENTES ÀS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social – SER do Instituto de Ciências Humanas - IH na Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial de obtenção de título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Professora Me. Priscilla Maia de Andrade.

BRASÍLIA/DF

2016

LÍLIA GUSTANE PASSOS ARAUJO

**ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES REFERENTES ÀS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/ 2016.

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof<sup>ª</sup>.Me. Priscilla Maia de Andrade - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília  
(Professora Orientadora)

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Carolina Cassia Batista Santos - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília  
(Examinador Interno)

Assistente Social Ana Carolina Nunes Renault  
(Examinador Externo)

Dedico os méritos deste trabalho à Santíssima Virgem Maria, mãe amorosíssima. À Adelia, minha mãe, que foi - é e sempre será – as asas que me permite voar em busca dos meus sonhos. Aos profissionais e estudantes do Serviço Social.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente e, primeiramente a Deus por cada prece atendida e por ser conforto às angústias de minha vida.

À minha família, que sempre se alegrou com minhas vitórias e foi meu suporte nos momentos mais difíceis. Aos meus pais, João e Adelia, pelo amor, apoio, confiança e, por diversas vezes, terem aberto mão de seus sonhos para que eu pudesse viver os meus. Não tenho palavras para descrever a gratidão de cada gesto de amor e doação dados a mim durante toda minha vida. Aos meus avós, Iron e Davina, porque os amo demais.

Ao Diego, por estar sempre ao meu lado em cada decisão tomada, por toda ajuda, pela paciência e pelo incentivo. Obrigada por permitir que eu compartilhe cada alegria e também cada frustração do meu dia a dia com você.

Durante minha graduação e a elaboração deste trabalho de conclusão de curso diversas pessoas queridas estiveram comigo e assim, deram contribuições valiosas para a conclusão deste trabalho. Por isso, com muito carinho agradeço:

À minha orientadora, professora mestre Priscilla Maia. Agradeço pela disponibilidade para que nossas orientações acontecessem. Pela paciência com minhas aflições e meus questionamentos. Você permitiu, através de contribuições preciosas, que a minha formação e este trabalho tivesse um saber e um sabor a mais. É um exemplo de pessoa e de profissional.

À Universidade, ao Departamento de Serviço Social, a todos os técnicos administrativos, na pessoa do Alexandre, pela competência, atenção e zelo nos atendimentos e resolução dos problemas. E aos meus professores que das mais diversas formas fizeram minha paixão pela profissão de assistente social só aumentar. Em especial, a professora doutora Ivanete Boschetti, que me apresentou o Grupo de Pesquisa e Estudos em Seguridade Social e Trabalho (GESST) e com simplicidade me transmitiu o vasto conhecimento que possui.

Aos meus amigos de longa data e colegas de graduação. Sobretudo, minhas amigas e presentes do serviço social: Nayara, Thaís, Taíssa, Bianca e Alzeneide. Meninas, vocês foram afago para minha alma. Nayara, obrigada pelo companheirismo e por ter dividido comigo cada desespero no processo de construção deste trabalho, a nossa amizade é de suma importância para ser quem sou. Ultrapassando os limites da UnB e se estendendo para minha casa. Hoje você é da família!

À assistente social, Ana Carolina Nunes Renault, que foi minha supervisora de campo no período de estágio e me mostrou que a profissão é um exercício cotidiano de reflexão e luta. Agradeço por estar em minha banca.

À professora doutora Carolina Cassia Batista Santos pela solicitude, por ter me acompanhado desde o início da graduação com todo o aporte necessário. Obrigada por ter aceitado o convite para fazer parte da minha banca.

À assistente social Elinete Veras de Moraes pelo zelo e vontade de ensinar e a instituição AMPARE por ter me recebido como estagiária.

*“Pareceu-me que nesses tempos de incertezas, em que o passado se esquia e o futuro é indeterminado, seria preciso mobilizar nossa memória para tentar compreender o presente.”*

*(Robert Castel)*

## RESUMO

A presente monografia buscou compreender a relação entre Estado e Sociedade Civil, prevista pelo Sistema Único de Assistência Social, por meio da análise de legislações referentes às entidades de assistência social, no âmbito federal. Para alcançar esse objetivo, foi feito um breve relato histórico sobre a) a conformação das políticas sociais e sua relação com o terceiro setor; b) as principais normativas que versam sobre a política de assistência social após a Constituição Federal de 1988; c) a política nacional de assistência social e sua relação com as entidades de assistência social e; d) as legislações referentes às entidades de assistência social no que diz respeito a sua conceituação e ao processo de certificação. Os procedimentos metodológicos adotados para o alcance do objetivo foi o levantamento bibliográfico sobre o tema e levantamento documental, onde foram identificadas 101 (cento e uma) legislações a respeito das entidades de assistência social, nas quais 08 (oito) se referiam ao eixo conceito de entidades de assistência social, 45 (quarenta e cinco) sobre o processo de certificação e 48 (quarenta e oito) legislações não foram utilizadas por serem periféricas à discussão proposta. Através dessa pesquisa foi possível inferir que a partir do SUAS a “nova base” que se busca estabelecer entre Estado e Sociedade Civil é marcada pela garantia de coexistência entre unidades públicas e do Terceiro Setor, na composição da rede socioassistencial, mas com padronização da oferta, da qualidade, dos indicadores e do caráter de direito dos serviços socioassistenciais prestados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Entidades de Assistência Social, Legislações, SUAS, Terceiro Setor.

## **ABSTRACT**

The present monograph sought understand the relationship between State and Civil Society, provided by the Unified Social Welfare System through the analysis of the legislation related to the social assistance entities, at the federal level. To reach this goal, it has been done one brief historical report about: a) the form of social politicians and its relationship to the third sector; b) the mainly normative that are about the welfare policy after the Federal Constitution of 1988; c) the national policy of social assistance and its relationship with social assistance entities and; d) the laws relative to the social assistance entities concerning to its conceptualization and certification process. The adopted methodological procedures to reach the goal was the literature about the subject and the documenting which were identified 101 (a hundred one) legislations about the social assistance entities, in which 8 (eight) referred to the axis concept of social assistance entities, 45 (forty-five) about the certification process and 48 (forty-eight) legislations were not used for being peripheral to the proposed discussion. Through this research was possible to infer that from de SUAS the “new basis” that is sought establish between State and Civil Society is market by the guarantee of the coexistence between public units and the Third Sector in the composition of the socioassistencial network, but with the standardization of supply, of quality, of the indicators and the right character of social assistance services provided.

**KEYWORDS:** Social Assistance Entities, Legislations, SUAS, Third Sector.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>FIGURA 1. Loas e suas Normativas .....</b>	<b>49</b>
---	-----------

## **LISTA DE GRÁFICOS**

**GRÁFICO 1.** Percentual de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, segundo o público alvo - Brasil – 2013 ..... 74

**GRÁFICO 2.** Percentual das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, por Grandes Regiões, segundo a principal área de atuação – 2013 ..... 82

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1.</b> Principais Elementos das Políticas Nacionais de Assistência Social .....	51
<b>QUADRO 2.</b> Norma Operacional Básica de Assistência Social .....	57
<b>QUADRO 3.</b> Norma Operacional Básica de Assistência Social – Continuação .....	58
<b>QUADRO 4.</b> O Título e a Ementa das Legislações Referentes ao Eixo Conceito de Entidades de Assistência Social .....	86
<b>QUADRO 5.</b> A Evolução Histórica do Certificado – CEBAS .....	92
<b>QUADRO 6.</b> Critérios para as Entidades de Saúde, Educação e Assistência Social Serem Consideradas Beneficentes e Fazer Jus à Certificação Conforme a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009 .....	101
<b>QUADRO 7.</b> O Processo de Certificação a partir do CNSS, CNAS e Ministérios .....	104

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais

CAPES – Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência

CEAS – Certificado de Entidade de Assistência Social

CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CECRIA – Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes

CIBs – Comissões Intergestores Bipartites

CITs – Comissões Intergestores Tripartites

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNSS – Conselho Nacional do Serviço Social

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DOU – Diário Oficial da União

DRSP – Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS

EUA – Estados Unidos da América

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FUNABEM/FEBEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GESST – Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MBES – Ministério do Bem-Estar Social

MDA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MS – Ministério da Saúde

NOBs – Normas Operacionais Básicas

OGs – Organizações Governamentais

ONGs – Organizações Não Governamentais

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSCs – Organizações da Sociedade Civil

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNE – Plano Nacional de Educação

PRONAV – Programa Nacional do Voluntariado

PROUNI – Programa Universidade para Todos

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RH – Recursos Humanos

SAS – Secretaria de Assistência Social

SAS – Secretaria de Atenção à Saúde

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SICNAS – Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUAS WEB – Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	20
CAPÍTULO 1 .....	24
A CONFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUA HISTÓRICA RELAÇÃO COM O CHAMADO TERCEIRO SETOR .....	24
1.1 O Impacto do Capitalismo na Organização das Políticas Sociais.....	24
1.2 O Terceiro Setor em Perspectiva .....	30
1.3 As Contradições que Perpassam o Chamado Terceiro Setor e a Questão do Voluntariado .....	37
CAPÍTULO 2 .....	45
A ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PRINCIPAIS NORMATIVAS PÓS-CONSTITUINTE NO BRASIL .....	45
2.1 A Assistência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993.....	45
2.2 A Construção da Política Nacional de Assistência Social - PNAS.....	51
2.3 O Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Definição e Principais Características .....	60
CAPÍTULO 3 .....	65
O CHAMADO TERCEIRO SETOR E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: O CONTEXTO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	65
3.1 As Entidades Sociais no Brasil e a Filantropia: um Breve Relato Histórico .....	65
3.2 As Entidades de Assistência Social .....	71
3.3 O CEBAS e as Entidades de Assistência Social: as Áreas de Assistência Social, Saúde e Educação .....	77
3.3.1 CEBAS Educação.....	78
3.3.2 CEBAS Saúde .....	79
3.3.3 CEBAS Assistência Social .....	80
3.3.4 Algumas Ponderações sobre a Rede Socioassistencial.....	82
CAPÍTULO 4 .....	85

O CONCEITO DE ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO: AS LEGISLAÇÕES ANTES E PÓS-SUAS.....	85
4.1 O Conceito de Entidade de Assistência Social .....	85
4.2 O Processo de Certificação das Entidades de Assistência Social e suas Implicações	95
4.2.1 <i>O Processo de Certificação Anterior ao SUAS</i> .....	96
4.2.2 <i>O Processo de Certificação Após o SUAS</i> .....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	110
ANEXOS .....	121

## INTRODUÇÃO

A política social é uma possibilitadora da proteção social e, tanto a política social quanto a proteção social apresentam formatos que em grande medida são fragmentados e setorializados, constituindo formas e respostas de enfrentamento das expressões da questão social no capitalismo, segundo Behring e Boschetti (2011). A assistência social é uma política social que historicamente foi marcada por ações de caridade, filantropia e benemerência. Nesse contexto, o Estado brasileiro, historicamente, deixou a assistência social no escopo da sociedade civil, atuando de maneira apenas subsidiária. De modo que suas ações não representassem um direito, mas apenas solidariedade paliativa.

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para a sociedade brasileira, principalmente no que se refere à garantia de direitos. É na Carta Magna que a assistência social passa a ser reconhecida como um direito de cidadania e dever estatal, conforme reitera Pereira (1996). Para que houvesse a regulamentação da Constituição Federal de 1988, tornou-se fundamental a aprovação da lei orgânica. No entanto, sua deliberação deparou com forças conservadoras e o processo tornou-se de difícil operacionalização. Como forma de regulamentar os art. 203 e 204 da Constituição é promulgada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que sofreu alterações da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Tal lei é a Lei Orgânica de Assistência Social e que em seus artigos 18 e 19 prevê a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 pretendeu-se padronizar, melhorar e ampliar os serviços de assistência social no Brasil e é na PNAS (2004) que se está previsto e definido o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS.

Nesse contexto de inovações no campo da política de assistência social permanece um antigo e importante ator, denominado Terceiro Setor. Tal setor será tratado nesta pesquisa, no que pese os conflitos teóricos e divergências quanto ao conceito, como algo “privado porém público”, como define Fernandes (1994). Sobre o Terceiro Setor, será discutido as problemáticas que envolvem esse conceito. A questão central trazida foi a fragmentação da realidade gerada pela ideia de primeiro, segundo e terceiro setor, que ofusca a totalidade. Aliado a isso, foi abordada as contradições presentes no chamado Terceiro Setor. Assim, as entidades de assistência social fazem parte do chamado Terceiro Setor e serão, juntamente com as legislações referentes a essas entidades, objeto de estudo desta monografia.

Desta forma, a presente monografia tem por objetivo compreender a relação entre Estado e Sociedade Civil, prevista pelo SUAS – no que concerne a incorporação das

Entidades de Assistência Social na rede socioassistencial, por meio da análise das legislações federais referentes a tal questão, antes e pós SUAS. Para tal, constituem os objetivos específicos: compreender o papel do Terceiro Setor na conformação e oferta das políticas sociais no Brasil, em especial, das Entidades de Assistência Social na configuração da Política Nacional de Assistência Social; apreender o processo de construção do SUAS e a sua relação com as Entidades de Assistência Social e, por fim, mapear e analisar comparativamente as legislações referentes às Entidades de Assistência Social no âmbito da Política de Assistência Social entre os anos de 1988 e 2014, de modo a compreender a relação entre Estado e Sociedade Civil, prevista pelo SUAS e o impacto destas na conformação da Política de Assistência Social na contemporaneidade.

Tendo em vista os objetivos propostos, esta monografia assume como metodologia a realização de uma pesquisa exploratória: bibliográfica e documental. De modo a embasar a discussão proposta, discute-se a conformação das políticas sociais e sua relação com o terceiro setor; e a política nacional de assistência social e sua relação com as entidades de assistência social. Seguindo as seguintes etapas: levantamento bibliográfico referente ao tema exposto no âmbito governamental e acadêmico; levantamento documental das legislações concernentes ao assunto assistência social e, principalmente, entidades de assistência social; sistematização a partir do levantamento bibliográfico e documental, das informações e normativas coletadas; e análise e problematização das normativas.

O presente trabalho, portanto, está dividido em quatro capítulos: o primeiro apresenta a configuração das políticas sociais, em especial, no Brasil, através de um sucinto histórico de tais políticas e sua histórica relação com o chamado Terceiro Setor, considerando o contexto do capitalismo; o segundo abordará a assistência social a partir das principais normativas relacionadas a essa política, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, discutindo a LOAS, a PNAS, as NOBs e as principais características do SUAS. As entidades de assistência social serão objeto de aprofundamento nos últimos capítulos. A relação público-privada na política de assistência social, a relação do governo brasileiro com as entidades de assistência social, bem como suas principais características e sua participação na rede socioassistencial, são temas apresentados no terceiro capítulo. No último, as normativas referentes às entidades de assistência social são utilizadas para se compreender a relação entre Estado e sociedade civil. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologia é o estudo da organização, das etapas a serem percorridas para a realização com qualidade de uma pesquisa, estudo ou ainda, para se fazer ciência. É um processo que visa atingir um fim ou chegar a um conhecimento. Procedimentos metodológicos, por sua vez, é a descrição dos métodos e técnicas que serão utilizados na pesquisa. Portanto, é como o objeto será tratado empiricamente. Em ambos os casos, a motivação se dá pela busca do conhecimento. Assim, o “conhecimento humano é na sua essência um esforço para resolver contradições, entre representações do objeto e a realidade do mesmo” (FONSECA, 2002, p.10).

No presente trabalho de conclusão de curso, o método utilizado como referência é o método crítico-dialético. Conforme Chaves (2012), tal método vê:

As coisas em constante fluxo de transformação. Seu foco é, portanto, o processo. Dentro dele, o entendimento de que a sociedade constrói o homem e, ao mesmo tempo, é por ele construída. Conceitos como totalidade, contradição, mediação, superação lhe são próprios. Longe de isolar um fenômeno, estuda-o dentro de um contexto, que configura a totalidade. Nesta, observa-se que tudo, de alguma forma, mutuamente se relaciona e que há forças que atraem e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, se repelem. É a contradição que permite a superação de determinada situação, ou seja, a mudança (CHAVES, 2012, p.71).

Como esta pesquisa se propõe a compreender a relação entre Estado e Sociedade Civil, prevista pelo SUAS – no que concerne a incorporação das Entidades de Assistência Social na rede socioassistencial, por meio da análise das legislações federais referentes a tal questão, antes e pós SUAS, é necessário compreender melhor o pensamento sobre a política social, que segundo Behring e Boschetti (2011), o pensamento que procura conhecer as políticas sociais em suas diversas determinações não se contenta com esquemas abstratos tão pouco com evidentes representações do senso comum. Por isso, se esforça para descobrir o significado real das políticas sociais que:

Se esconde sob o mundo fenomênico da aparência. Não considera as políticas sociais como produtos fixos, como objetos reificados (coisificados), como algo independente e a-histórico. Não aceita seu aspecto imediato e aparente. Ao contrário, esse pensamento utiliza o método dialético materialista que permite compreender e revelar que as formas reificadas se diluem, perdem sua rigidez e naturalidade para se mostrar como fenômenos complexos, contraditórios e mediados,

como produtos da práxis social da humanidade (Behring e Boschetti, 2011, p.43).

A pesquisa será exploratória. Uma pesquisa exploratória se caracteriza por seu objeto de estudo ser pouco conhecido, estudado ou sistematizado. A presente pesquisa exploratória pretende apreender a relação entre Estado e Sociedade Civil prevista pelo SUAS, ou seja, de que forma incorpora as entidades de assistência social na rede socioassistencial, por meio da análise das legislações federais sobre tal questão, observando o impacto destas na conformação da Política de Assistência Social na contemporaneidade.

No que diz respeito aos meios de investigação, a pesquisa será bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral” (CHAVES, 2012, p.74). Concomitante a isso, é também uma revisão de literatura sobre as principais teorias que conduz o trabalho, além do que, conforme aponta Minayo et al. (1999), a pesquisa bibliográfica coloca frente a frente as vontades do pesquisador e os autores envolvidos com o tema referente ao seu interesse. Esse esforço de reunir e discutir ideias tem como lugar privilegiado as bibliotecas, arquivos e outros espaços de pesquisa já mencionados anteriormente. É, portanto, um confronto de natureza teórica que não ocorre diretamente entre pesquisador e atores sociais que estão inseridos em uma realidade peculiar dentro de um contexto histórico-social. A pesquisa documental, por sua vez, é realizada em documentos que, conforme aponta Chaves (2012) são preservados no interior de órgãos públicos. É o caso, das legislações utilizadas para a realização desta monografia.

Assim, com vistas a alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa se dividiu em duas etapas. A primeira etapa está relacionada com o levantamento bibliográfico e documental. Tal levantamento exigiu pesquisa de estudos tanto no plano acadêmico quanto governamental sobre o tema, o que possibilitou o levantamento da produção – considerando as palavras-chave (entidades de assistência social, legislações, SUAS e terceiro setor) – através de livros que abordassem o tema; de artigos acadêmicos publicados em revistas científicas relacionadas ao assunto que são qualificadas pela CAPES<sup>1</sup>; teses e dissertações bem como outros documentos que estivessem relacionados ao tema, observando o recorte temporal dos anos de 1988 a 2014; de publicações eletrônicas realizadas pelo Instituto de

---

<sup>1</sup> Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. CAPES é um órgão do Ministério da Educação, que tem por responsabilidade reconhecer e avaliar os cursos de pós-graduação stricto sensu, contribuindo com um papel fundamental na expansão e consolidação da mesma.

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); além de publicações eletrônicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); das normativas da Política de Assistência Social e também de publicações da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong.

A pesquisa documental foi realizada, em sua maioria, no site do MDS, uma vez que esse site na aba “acesso à informação” apresenta as legislações referentes à assistência social e que envolve o Conselho Nacional de Assistência Social e as entidades de assistência social. O site do Palácio do Planalto da Presidência da República também foi escopo da pesquisa por apresentar todas as leis brasileiras com suas alterações. As legislações foram pesquisadas a partir do filtro “assistência social” e os tipos foram: lei, decreto, instrução normativa, instrução operacional, portaria e resolução. Após esse primeiro filtro, as legislações foram separadas entre aquelas que mais diretamente se referiam às entidades de assistência social e entre aquelas que correspondiam a outros assuntos de assistência social – sendo a primeira do interesse desta pesquisa.

Com as legislações obtidas a partir do levantamento bibliográfico e documental foi feita uma sistematização a fim de aprofundar mais no tema e de facilitar o processo de escrita da pesquisa. Por isso, as legislações foram agrupadas conforme: a) o tipo da legislação (lei, decreto, instrução normativa, instrução operacional, portaria e resolução) e b) por temas (conceito de entidade de assistência social; o processo de certificação das entidades de assistência social e por fim, em legislações não utilizadas). As legislações não utilizadas são aquelas que se referiam as entidades de assistência social a partir de assuntos periféricos, que não estavam diretamente ligados ao que pretende a presente pesquisa. Também foram agrupadas em legislações não utilizadas as instruções normativas e operacionais, por não terem centralidade à discussão proposta por este trabalho.

Inicialmente foi pensado em uma conversa com os gestores federais para tirar dúvidas bem como acrescentar mais informações. No entanto, no primeiro semestre de 2016 houve intensas mudanças no cenário político e econômico do país, com o afastamento para o julgamento do impeachment da presidente Dilma Rousseff, assumindo a presidência interinamente o vice-presidente Michel Temer. Esse cenário alterou alguns Ministérios, entre eles o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que passou a ser denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Com tal alteração a conversa com os gestores ficou comprometida, não sendo realizada, uma vez que a secretária,

diretores e grande parte dos coordenadores pediram exoneração com o afastamento da presidente Dilma Rousseff.

Na segunda e última etapa, foi realizado um processo de relacionar as informações coletadas através do levantamento bibliográfico e as legislações pertinentes, com vistas a contribuir para o conhecimento, no sentido de proporcionar aproximações sucessivas para melhor compreender os temas, que são: o conceito de entidades de assistência social e o processo de certificação dessas entidades e como esses temas se apresentam para compreender a relação entre Estado e Sociedade Civil prevista pelo Sistema Único de Assistência Social. Nas etapas descritas, o fenômeno será estudado a partir da totalidade, pois a totalidade compreende a “realidade nas suas íntimas e complexas determinações, e revela, sob a superfície dos fenômenos, suas conexões internas, necessárias à sua apreensão” (BEHRING, BOSCHETTI, 2011, p.40).

## **CAPÍTULO 1**

### **A CONFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUA HISTÓRICA RELAÇÃO COM O CHAMADO TERCEIRO SETOR**

As respostas e enfrentamentos às expressões da questão social no capitalismo, que geralmente se mostram setorializadas e fragmentadas, são reveladas através das políticas sociais e da formatação de padrões de proteção social (BEHRING, BOSCHETTI, 2011). Esse capítulo se propõe a fazer um breve histórico das políticas sociais e a relação com o chamado Terceiro Setor. O primeiro tópico relata como as políticas sociais se apresentam diante de um contexto de capitalismo avançado. O segundo tópico se detém a tratar do chamado Terceiro Setor, apontando algumas problemáticas e sua influência no contexto atual. As contradições do Terceiro Setor e a questão do voluntariado serão abordadas no último tópico.

#### **1.1 O Impacto do Capitalismo na Organização das Políticas Sociais**

Para entender a que se propõe este capítulo, primeiramente é preciso compreender as políticas sociais e como se deu a oferta de ações da proteção social ao longo dos séculos. Segundo Oliveira e Engler (2009) as primeiras instituições sócio-assistenciais emergiram no Brasil no século XVI com base nos princípios da caridade cristã. Tais instituições remetiam, principalmente, às igrejas católicas e conventos, que abrigavam os mais diversos tipos de pessoas necessitadas. De início essas ações eram desenvolvidas de forma voluntária pelas damas da caridade, da alta sociedade e de forma benemerente. De acordo com as autoras, após essa fase, o Estado Social começa a se instalar nos países desenvolvidos, transferindo para o Estado a responsabilidade de pensar e executar ações de proteção social à população através das políticas sociais.

Utiliza-se o termo Estado Social, pois, conforme aponta Boschetti (2003), tal termo é uma forma genérica para designar a ação do Estado capitalista na regulação das políticas sociais. O uso das nomenclaturas como: Welfare Estate, Estado de Bem-Estar Social e Estado Providência se referem, ainda segundo Boschetti (2003, p.59) “a contextos históricos e socioeconômicos bem específicos, com características próprias aos países a que se referem.” Para Pereira (2008), as políticas sociais no Brasil, tiveram forte influência das mudanças

econômicas e políticas ocorridas no plano internacional bem como pelos impactos dessas mudanças na política interna. Portanto, Pereira (2008) afirma que:

Diferente, pois, das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio capitalista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções. Assim, a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema (PEREIRA, 2008, p.125).

No que se refere à política social – aqui compreendida como processo e resultado de relações contraditórias e complexas estabelecidas entre Estado e sociedade civil, segundo Behring (2009), situadas no campo dos conflitos e luta de classes, envolvendo o processo de produção e reprodução do capitalismo, tanto nos momentos de expansão quanto nos momentos de crise – se faz necessário entendê-la enquanto possibilitadora da proteção social e intrinsecamente relacionada com a questão social, conforme explicita Iamamoto (2013), a questão social é:

Indissociável da sociabilidade da sociedade de classes e seus antagonismos constituintes, envolvendo uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas, com o selo das particularidades nacionais, presidida pelo desenvolvimento desigual e combinado, onde convivem coexistindo temporalidades históricas diversas. A gênese da “questão social” encontra-se no caráter coletivo da produção e da apropriação privada do trabalho, de seus frutos e das condições necessárias à sua realização (IAMAMOTO, 2013, p.330).

Historicamente, a política social tem uma relação estreita com o trabalho, que segundo Mota et al. (2009) fizeram com que as políticas de proteção social fossem fruto do reconhecimento dos riscos sociais do trabalho, ampliando-se a partir da segunda metade do século XX, como meio de prover proteção social aos trabalhadores estando, portanto, relacionado aos direitos sociais. De acordo com Couto (2015), claro exemplo é a política de assistência social que tem sido vista como contraponto ao trabalho, sendo o benefício assistencial relacionado com a indignidade e pensado como um suporte transitório, devendo ser tão logo superado. Discutir trabalho é afirmar sua centralidade e seu valor para a construção do ser social. No entanto, na sociedade capitalista o trabalho tornou-se mercadoria e a sua superexploração exigiu que a classe trabalhadora encontrasse meios de proteção contra seus efeitos.

Portanto, esse é o campo da proteção social, que como afirma Couto (2015, p.668), ao se “referir ao trabalho protegido associa-se ao seguro social<sup>2</sup>, e ao dirigir-se àqueles que não estão contemplados nessa relação pode criar mecanismos de reiteração da subalternidade.” Subalternidade aqui entendida, como aponta Yazbek (2015), enquanto partícipe do mundo dos dominados, dos submetidos à exclusão social, política e econômica e à exploração. Os subalternizados, historicamente, vêm edificando projetos que não são seus, mas que lhe são apontados como tal.

As políticas sociais ainda sofrem alterações a depender da situação político-econômica de cada país e de cada conjuntura. Atualmente as políticas sociais vêm sofrendo com o contexto mundial contemporâneo, que envolve um conjunto de mudanças vivenciadas pela sociedade capitalista em função do projeto neoliberal, após o desmonte do Estado Social. Os neoliberais, segundo Behring e Boschetti (2011), defendem uma programática em que:

O Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantirá maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais (Navarro, 1998). Sustentam a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (Anderson, 1995:11) (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.126).

Além de alterar a política econômica, a proposta liberal altera também a política social, como afirma Draibe (1993). Assim, o neoliberalismo significa corte no gasto social e até a desativação de programas sociais públicos. O ideal, para os neoliberais, seria que a ação do Estado no campo social fosse somente com programas assistenciais, de auxílio à pobreza, complementando a filantropia privada e das comunidades. As políticas sociais trilhadas pelo caráter assistencial aprovam relações populistas e a “benevolência enquanto forma de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes subalternizadas” (SPOSATI, 1998, p.29). É, portanto, um mecanismo que configura a exclusão enquanto

---

<sup>2</sup> O seguro social é a “lógica que estrutura os direitos da previdência social em praticamente todos os países capitalistas. Em alguns países como França, Inglaterra e Alemanha, a lógica do seguro sustenta também a política de saúde. No Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988. O princípio dessa lógica é garantir proteção, às vezes exclusivamente, e às vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família. É um tipo de proteção limitada, que garantem direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à seguridade social” (BOSCHETTI, 2009, p.03).

mantém o trabalhador na situação de beneficiário, assistido, favorecido pelo Estado e não de sujeito de direito, usuário dos serviços.

As mudanças provenientes da nova lógica liberal remetem a uma reestruturação do capital e engloba os países de capitalismo central e também periférico e, aqui, se inclui o Brasil. A partir dos anos de 1970, o capitalismo contemporâneo (constituído com a terceira fase do estágio imperialista), começa a sofrer os efeitos da crise que já tinha se iniciado nos anos sessenta, este fato colocou um ponto final aos “anos dourados”. Assim, o padrão de produção e acumulação capitalista entra em crise, visto que, conforme Duarte (2008):

Não mais responde às necessidades e os interesses do capital de altas taxas de lucro e manutenção de sua hegemonia. Como alternativa, o capital inicia um amplo processo de reestruturação, com vistas à recuperação do seu ciclo reprodutivo e acumulativo, utilizando-se de estratégias em três dimensões que se articulam: a reestruturação produtiva, as transformações na órbita do trabalho e a reforma ou contra-reforma do Estado (IDEM, p.50).

Como enfatizado anteriormente, essas estratégias dão início ao projeto neoliberal – conjunto ideológico proposto pelo grande capital. Tais estratégias, segundo Duarte (2008), esboçam um conjunto de transformações sócio-históricas que refletem de modo bastante peculiar na relação Estado e Sociedade – foco da presente monografia. Assim, no que se refere à relação Estado – Sociedade, destaca-se a transferência de responsabilidades no que diz respeito ao enfrentamento das expressões da questão social para o mercado e o Terceiro Setor, em detrimento do Estado. Nesse processo o Estado passou a ser demonizado e apresentado como um aparelho obsoleto que deveria ser reformado.

Conforme Netto e Braz (2011), pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perde seu sentido tradicional, que envolve um conjunto de mudanças com o objetivo de ampliar direitos, para a partir dos anos de 1980, pleno século XX, sob o rótulo de reformas que vem sendo coordenadas pelo grande capital apresentar-se como nada menos que um processo de contrarreforma, visando a redução ou eliminação de uma gama de direitos e garantias sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores. Ao contrário do que se prega, a ideologia neoliberal não se move contra a intervenção do Estado na economia, mas, sim, da intervenção do Estado no que diz respeito à oferta e qualidade dos serviços públicos, incluindo as políticas sociais, ou seja, afetam diretamente àquilo referente aos direitos sociais. É, portanto, um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO, BRAZ, 2011, p.237).

Com a minimização do Estado na área social, a partir dos anos de 1990, ressurgem<sup>3</sup> o apelo para a cooperação da chamada sociedade civil no que se refere à execução das políticas sociais. Em consonância a isso é propagado um discurso do Estado como ineficiente, excessivamente burocrático e sujeito à corrupção e o mercado como o oposto, ou seja, eficiente, de qualidade, e pouco sujeito à corrupção. Posto isto, é inaugurado um novo contexto de respostas às expressões da questão social, que tem como plano de fundo, segundo Duarte (2008), a precarização das políticas sociais que deveriam ser de responsabilidade do Estado e a privatização, efetivada através da re-mercantilização e da refilantropização – termo conceituado por Yazbek (2009), que se refere à retomada da valorização da filantropia no campo da proteção social, transformando direitos em ajuda e em ações solidárias ofertadas pela sociedade civil organizada – dos serviços sociais.

Isso porque as políticas sociais universais, enquanto direito social, são acusadas de serem as causadoras da crise, referida anteriormente. Além de serem vistas como um péssimo investimento, pois incluía atividades burocráticas e sem retorno. Esse é o discurso posto para legitimar a “precarização das políticas sociais sob a responsabilidade do Estado. Assim, como uma das soluções à crise capitalista, o neoliberalismo aponta o retorno ao mercado, reduzindo a intervenção estatal em áreas e atividades voltadas para o social” (DUARTE, 2008, p.52).

As políticas sociais, frente a esse quadro, passam a ser subordinadas ao interesse econômico e político, estratégia referente aos governos neoliberais, incluindo o Brasil. Como parte dessa subordinação está a privatização via mercado ou sociedade civil (Terceiro Setor); a focalização, tentando resolver as necessidades pontuais, “direcionando os gastos sociais a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (DRAIBE, 1993, p.97) e a descentralização administrativa, que como afirma Draibe (1993) é entendida como um modo para a eficiência e a eficácia aumentarem através da aproximação entre problemas e gestão.

Esses pontos definem uma estratégia precária de enfrentamento da questão social por parte do Estado, como afirma Duarte (2008), colocando em xeque a condição de direito das políticas sociais, comprometendo, conseqüentemente, o caráter de universalidade e igualdade que deve fazer parte de tais políticas. Há, portanto, uma tendência a naturalizar a questão social e concomitante a isso, culpabilizar o trabalhador pela condição em que se vê obrigado a

---

<sup>3</sup> É usado o termo ressurgem, pois como afirmado no início do capítulo, o Estado já utilizava-se da sociedade civil para executar ações que, ao seu ver, eram de menos importância, o que envolvia principalmente, a assistência social. Nesse escopo, estão as damas de caridade e as mais variadas ações voluntárias, voltadas à benemerência. E que nos anos 90, ganha nova forma, através do Terceiro Setor e do voluntariado, ambas as questões serão discutidas mais à frente.

estar. As políticas sociais de caráter público ofertadas pelo Estado – característica marcante do Estado Social, minimamente são objeto de intervenção do Estado e ficam a mercê da solidariedade dos cidadãos, torcendo para que haja disposição e sobra de tempo e dinheiro para que consigam executar as ações.

Ainda segundo Duarte (2008) há um movimento de privatização das respostas às expressões das questões sociais, seguida pela lógica da mercantilização, onde quem possui dinheiro, tem serviço de qualidade, constituindo um novo espaço de acumulação - esse espaço está mais relacionado à saúde e a previdência social. Outra via da privatização das políticas públicas estaria relacionada, sobretudo a política de Assistência Social, que não se concretiza enquanto espaço de acumulação do capital e se daria pela refilantropização<sup>4</sup> a partir da transferência de responsabilidade do Estado face às expressões das questões sociais para as organizações do Terceiro Setor.

É interessante observar que a partir do momento que há a transferência das ações/execuções que antes era de obrigação única do Estado e começa a ser dividido com organizações e iniciativas privadas, acaba por mascarar o conflito histórico entre capital e trabalho. Entende-se, portanto, como afirma Duarte (2008), que:

A privatização das políticas sociais é um dos caminhos de reordenamento do capital para superação da sua crise de acumulação. Isto porque em tempos de “Reforma do Estado”, há a transferência das políticas sociais para a esfera privada, privatizando o acesso e o serviço, muito distante da concepção de políticas sociais como direito social para “cobrir” parte do que é retirado como mais-valia da classe trabalhadora (IDEM, p.54).

Neste cenário complexo e como resultado de lutas sociais que a Assistência Social ganha status de política pública, de acordo com Duarte (2013), compondo o tripé da seguridade social, juntamente com a previdência social e a saúde, determinada na Constituição Federal de 1988. Posteriormente regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, resultando na aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, que estabeleceu o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para todo o território brasileiro. Esse assunto será retomado e aprofundado nas próximas seções. É também nesse cenário de privatização das políticas sociais, de refilantropização, de um tratamento da questão social com base na despolitização que se insere o Terceiro Setor, assumindo posição estratégica no que diz respeito ao enfrentamento da questão social. E é sobre o terceiro setor que se trata o próximo tópico.

---

<sup>4</sup> A questão da refilantropização será retomada no decorrer deste capítulo.

## 1.2 O Terceiro Setor em Perspectiva

O conceito utilizado de Terceiro Setor pressupõe a existência de um primeiro setor, que seria o Estado e de um segundo setor, o mercado (FERNANDES, 1994). Porém, tal visão mostra uma realidade fragmentada, que não deixa espaço para uma noção de totalidade, mas, sim, de setores estritamente divididos, o que não ocorre de fato. O Estado seria então o público; o mercado, o privado e o Terceiro Setor estaria entre estes dois, numa dimensão que o autor Rubem César Fernandes (1994) traria como sendo “privado porém público”.

Diante disso é imprescindível discutir o que vem a ser esse conceito. Para Fernandes (1994), o conceito designa:

Um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos. Este é o sentido positivo da expressão. “Bens e serviços públicos”, neste caso, implicam uma dupla qualificação: não geram lucros e respondem a necessidades coletivas” (IDEM, p.21).

Compreender as origens e o desenvolvimento histórico do chamado Terceiro Setor é fundamental uma vez que, segundo Albuquerque (2006), a evolução não se deu de forma homogênea em todo o mundo. O Terceiro Setor é, portanto, carregado de características regionais, refletindo a forma de organização e atuação na atualidade. As organizações sociais que “hoje compõem o terceiro setor não são uma criação dos séculos XX e XXI. Na Europa, na América do Norte e mesmo na América Latina, os movimentos associativos tiveram origem nos séculos XVI e XVII, inicialmente com caráter religioso ou político” (ALBUQUERQUE, 2006, p.21). Portanto, nesse período inicial as organizações sociais foram influenciadas tanto pela religião quanto pelos sistemas de governo e por políticas vigentes.

Com a criação de associações patronais e sindicatos de trabalhadores a partir dos anos 1800, como afirma Albuquerque (2006), a relação da sociedade civil e do setor privado com o Estado intensifica-se e diversifica-se. Nesse período o associativismo tem seus limites e atividades determinadas pela Igreja. Aqui reafirma-se o fato de que as mudanças ocorridas no papel e na estrutura do Estado ao longo dos séculos XIX e XX terão enorme influência sobre as organizações sociais e na relação destas com o Estado e o governo.

É inegável o quanto, na atualidade, o Terceiro Setor - através de um processo histórico que envolve estratégias postas pelo capitalismo - tem participado na oferta das políticas sociais no Brasil, o que não é uma novidade na trajetória de tais políticas, como afirma Yazbek (2000), e com isso, nas diversas formas de enfrentamento das expressões das questões

sociais, no entanto, falar sobre esse fenômeno envolve um debate complexo e polêmico, proporcionando entendimentos conflitantes sobre tal assunto. Segundo Duarte (2008), há duas tendências que prevalecem na contemporaneidade: uma tendência dominante ou conservadora e outra tendência crítica e de totalidade. Essas duas tendências possuem projetos societários distintos e direções opostas.

A primeira tendência estaria relacionada com o fato de que nem o Estado, nem o mercado conseguem resolver a imensa quantidade de problemas sociais existentes e que só tende a aumentar. A sociedade civil, então, seria uma força necessária para intervir no social, colocando em evidência princípios como o da solidariedade e do voluntarismo. Percebe-se a sociedade civil como alternativa para responder às expressões da questão social. Essa primeira tendência é a dominante ou conservadora. Tal tendência é um tanto problemática, pois, enxerga a sociedade civil e o Terceiro Setor como semelhantes, sinônimos.

Para compreender melhor a tendência anteriormente citada, se faz necessário entender o conceito de sociedade civil que, para Tonet (1997):

A nova sociedade civil aqui tornou-se sinônimo de um espaço onde residem os autênticos direitos civis, usurpados no Brasil por um Estado que se encontra em mãos de forças conservadoras e respeitados, nos países mais desenvolvidos, por um Estado que cumpre o seu “verdadeiro” papel (TONET, 1997, p.05).

No entanto, sociedade civil<sup>5</sup> é um conceito a ser entendido dependendo da perspectiva de análise. Behring (2009) ressalta que a sociedade civil é um território composto pelas relações econômicas e sociais privadas, pela luta de classes, pela disputa de hegemonia e pela contradição. A dinâmica da sociedade civil tem, portanto, “reflexos no Estado, os quais são mediados pelas suas instituições e quadros técnicos, mas assegurando-se sua direção de classe” (BEHRING, 2009, p.02). Estado e sociedade civil constituem uma totalidade, sendo que segundo a autora, não é possível compreender sociedade civil sem Estado e nem Estado sem sociedade civil.

Sob a órbita do capital, a questão social torna-se objeto de ações filantrópicas e benemerentes, além de programas focalizados de combate à pobreza, acompanhado da ampla privatização da política social pública, segundo destaca Iamamoto (2013). Por isso, a efetivação de tais políticas são transferidas aos organismos privados da sociedade civil, o

---

<sup>5</sup> Ao se falar em sociedade civil é necessário lembrar que esse é um conceito tratado inclusive pelos marxistas clássicos. Marx, Gramsci, Lenin, Lukács, Althusser, entre outros, tinham por preocupação definir esse conceito para entendê-lo na realidade. Compreender o que é sociedade civil é necessário porque há uma polissemia relacionada ao conceito e um reducionismo quando se refere à sociedade civil como sinônimo, por exemplo, do chamado Terceiro Setor.

“terceiro setor”. Para Yamamoto (2013), na perspectiva liberal, a sociedade civil tem sido definida por exclusão, sendo oposta ao Estado e à política, materializada nas organizações não governamentais (ONGs). Sociedade civil, portanto, tem sido um conceito recorrentemente usado para obscurecer fenômenos como classes sociais, grupos de poder, etc.

Ressalta aqui o quanto a tendência conservadora deixa de lado as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e que, segundo Duarte (2008) compõe e sustenta a sociedade civil, sendo necessário situar a sociedade civil no âmago da luta de classes da atualidade. Desconsidera-se a totalidade sócio-histórica, através de um debate não crítico, valorizando a união entre classes e uma democracia e cidadania subjugadas ao limite do capitalismo. Todo esse contexto tem uma funcionalidade tanto política quanto ideológica que ofusca e imobiliza a luta de classes. O que ocorre atualmente é “uma deturpação da categoria de sociedade civil” (DUARTE, 2008, p.60), pois sociedade civil envolve espaço de luta de classes, assim como contradições e antagonismos. Uma vez que se pretende utilizar Terceiro Setor como sinônimo de sociedade civil, perde-se a relevância histórica para confundir os conflitos de classes dentro da sociabilidade capitalista.

Para captar a segunda tendência, é fundamental apreender como surge o termo Terceiro Setor, que para Montañó (2003):

Não tem apenas nacionalidade, mas também, e fundamentalmente, procedência (e funcionalidade com os interesses) de classe. Surge como conceito cunhado, nos EUA, em 1978, por John D. Rockefeller III. Ao Brasil chega por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho (MONTAÑO, 2003, p.53).

A expressão “terceiro setor” é uma “tradução do termo em inglês *third sector*, que nos Estados Unidos, é usado junto com outras expressões, como “organizações sem fins lucrativos” (*nonprofit organizations*) ou “setor voluntário” (*voluntary sector*)” (ALBUQUERQUE, 2006, p.18). Tendo essa expressão no Brasil e na América Latina, sido utilizada para se referir à sociedade civil.

A segunda tendência é a tendência crítica e de totalidade que compreende o Terceiro Setor como um fenômeno bastante funcional aos interesses do capital e das estratégias para o seu desenvolvimento, entre elas, a reestruturação produtiva. Tal tendência critica o termo Terceiro Setor, por ser uma fragmentação da realidade posta em setores, e que segundo Duarte (2008) isola e autonomiza cada um dos setores, não apresentando visão de totalidade social. Essa fragmentação, no entanto, faz parte da reestruturação do capital e da sua

ideologia. Isso é reforçado e se reflete na afirmação de Montaña (2003), que traz o chamado “terceiro setor” referindo-se na verdade:

A um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de resposta às sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda-mútua. Nesta passagem, a função social da resposta às refrações da “questão social” deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, e passa a ser agora de auto-responsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, “solidária-voluntária”, de organizações e indivíduos (MONTAÑO, 2003, p.22).

O que de fato vem acontecendo é que o Terceiro Setor é visto como àquele que vai substituir o Estado no que se refere a mitigar as expressões das questões sociais e como solução para uma verdadeira cidadania e solidariedade. É ainda um termo absorvido pelo senso comum, como sendo um termo normal, natural, que somente se refere à união de pessoas dispostas a colocar a solidariedade em “prática”. Conforme Duarte (2008), e para os críticos dessa segunda tendência, a funcionalidade que o Terceiro Setor exerce diante da reestruturação do capital desdobra-se em duas dimensões. A primeira seria como contribuição no processo de um novo formato do Estado, que passa a ser mínimo para os problemas sociais e a segunda dimensão seria na integração entre as classes sociais, ofuscando o conflito e mais, tornando-as, aparentemente, com os mesmo objetivos.

A ideia da segunda tendência centra-se nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p.162) ao afirmar que o Terceiro Setor ao “não se constituir como uma rede complementar, mas assumir a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades, esse apelo ao “terceiro setor” ou à “sociedade civil”, aqui mistificada, configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico”.

Há ainda questões referentes aos aspectos legais no Brasil. Conforme aponta Albuquerque (2006), nos últimos anos houve mudanças com relação ao papel do Estado brasileiro diante da sociedade. Essas mudanças refletem em iniciativas e ferramentas relacionadas ao Terceiro Setor que, no Brasil, culminou na promulgação de uma legislação que regula o Terceiro Setor. Como exemplo, a Lei Federal n.º 9.732/98, que trata da isenção de contribuição à Seguridade de entidades filantrópicas; a Lei n.º 9.790/99 que trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações

da Sociedade Civil de Interesse Público e institui e disciplina o Termo de Parceria e a Lei n.º 9.608/98 que rege o serviço voluntário.

Do ponto de vista jurídico, a legislação brasileira permite que a sociedade – aqui, entendendo como o Terceiro Setor – se organize em determinadas formas jurídicas, como ressalta Albuquerque (2006). Essas formas são: Associação, Fundação e Organizações Religiosas. As associações podem ser definidas como “uma pessoa jurídica criada a partir da união de ideias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa” (SZAZI, 2000, p.27). Albuquerque (2006) salienta que muito embora a atividade econômica seja permitida, não pode gerar lucro nem ser distribuído, os recursos gerados devem então ser aplicados nas atividades da instituição. Uma observação pertinente é que os institutos não correspondem a uma forma de organização do ponto de vista jurídico e o termo pode ser utilizado por entidade governamental ou privada ou não lucrativa, sob forma de fundação ou associação (SZAZI, 2000).

As fundações, por sua vez, são um tipo “especial de pessoa jurídica, pois pode ser constituída a partir da decisão de um só indivíduo” (SZAZI, 2000, p. 37). É composta pela reunião de bens com uma finalidade determinada pelo seu instituidor e podem ser criadas pelo governo, por indivíduos e por empresas. As organizações religiosas que, de acordo com Albuquerque (2006, p.43), “eram enquadradas na figura jurídica de associação, passaram, por força da Lei Federal n.º10.825/03, a ser classificadas como uma terceira categoria jurídica”. A concessão de títulos jurídicos às entidades do assim chamado Terceiro Setor permite o estabelecimento de um regime jurídico diferentes das pessoas jurídicas que não possuem qualquer título. Esses títulos são: Utilidade Pública Federal, Registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Em conformidade com o que apresenta Albuquerque (2006), as associações ou fundações podem solicitar ao Ministério da Justiça a declaração de Utilidade Pública Federal, na medida em que sirvam desinteressadamente ao coletivo e cumpram determinados requisitos legais. Quando declara como tal, a entidade tem que apresentar anualmente um relatório referente aos serviços prestados, além de demonstrativos de receitas e despesas. Tem como vantagem a possibilidade de oferecer dedução fiscal no imposto de renda para doações de pessoas jurídicas e o acesso a subvenções e auxílios da União Federal e de suas autarquias, além de poder realizar sorteios.

O Registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) pode ser solicitado pelas entidades sem fins lucrativos “que promovam as atividades elencadas na Resolução n.º31/1999, como: integração de trabalhadores ao mercado de trabalho, assistência educacional ou de saúde, entre outras. O pedido pode ser concedido a entidades com menos de um ano de existência legal” (ALBUQUERQUE, 2006, p.44). O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), no que lhe concerne, permite que a entidade consiga o registro se demonstrar que “nos três anos imediatamente anteriores ao pedido esteve legalmente constituída e em funcionamento, que esteve inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social de sua cidade sede e registrada no CNAS” (IDEM, p.45). O certificado tem validade de três anos, podendo ser renovado e a principal vantagem, conforme Albuquerque (2006) é a isenção da cota da contribuição da previdência que incide sobre a folha de pagamento da entidade.

Por fim, o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que é regida pela Lei Federal n.º9.790/99, no entanto, não substitui a Declaração de Utilidade Pública Federal, nem o Cebas. As Oscips são organizações que efetivamente tem finalidade pública. Para obter a qualificação, a organização precisa ser pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, além de atender os objetivos sociais, bem como as normas estatutárias previstas em lei e apresentar os documentos exigidos. Os critérios para serem definidas como de interesse público são: não apresentarem finalidade lucrativa e adotar um regime de funcionamento específico, como ressalta Albuquerque (2006).

A Lei nº 9.790 que foi sancionada pelo Presidente da República em 23 de março de 1999 estabelece um novo marco legal com objetivo de regular as relações entre o assim chamado Terceiro Setor e o Estado (LANDIM, DURÃO, 1999). É, portanto, delimitado em um universo de diversas entidades da sociedade civil aquelas que são de Interesse Público (OSCIPs - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). As entidades que assim se considerarem estarão aptas para o estabelecimento do Termo de Parceria, que se apresenta como um “novo instrumento que pretende desburocratizar, imprimir maior agilidade gerencial, transparência e possibilidade de controle de resultados nos projetos que envolvam colaboração das OSCs com os órgãos governamentais” (LANDIM, DURÃO, 1999). O Termo de Parceria, segundo Mestriner (2008), disciplina o fomento e a execução de atividades em diversas áreas, como meio ambiente, cultura e, em especial destaque, para a saúde e a assistência social.

O que de fato se mostra interessante é que a promulgação da Lei foi resultado, conforme aponta Landim e Durão (1999):

De um processo onde ressaltam as iniciativas de um conjunto diferenciado de atores da sociedade civil que entram em interação e negociação entre si e com representantes de órgãos públicos governamentais. Dentre esses últimos, destaca-se o Conselho da Comunidade Solidária<sup>6</sup>, presidido pela Primeira Dama Ruth Cardoso<sup>7</sup>, principal interlocutor com os atores da sociedade. Esse Conselho, por sua vez - criado para atuar no campo da ação social - é composto por 12 membros do governo e 20 da sociedade civil (IDEM, 1999, p.02).

Desde o início dos anos 90, já havia movimentação no sentido de transformar as antigas leis que regulavam as relações entre as organizações da sociedade civil e o Estado. Essa movimentação era realizada por alguns segmentos dessas organizações, com destaque para as organizações da assistência social e as ONGs ligadas à ABONG (Associação Brasileira de ONGs), segundo Landim e Durão (1999). No que diz respeito à relação com o Estado, Mestriner (2008), aponta que tal proposta inovadora, ao tentar inaugurar uma relação seletiva entre Estado e as organizações privadas, desconsidera a Loas (Lei Orgânica de Assistência Social – Lei 8.742/93), no que se refere à assistência social. Desconsiderando, conseqüentemente, suas “diretrizes, objetivos e estrutura de gestão, não a conectando a uma política pública de assistência social. E mais, ao criar uma legislação paralela, que não resolve os problemas burocráticos e as indefinições desta parceria, ainda cria mais contradições ao fazer conviver dois marcos reguladores controversos” (MESTRINER, 2008, p.28).

Diante da existência de organizações do assim chamado Terceiro Setor, o Estado prevê formas de apoio e financiamento das suas atividades, através de auxílios; contribuições; subvenções – podendo ser econômicas ou sociais – convênios, acordos ou ajustes; contratos; termo de parceria (para Oscip somente) e contratos de gestão (para organizações sociais). São formas de apoio que visam garantir a oferta do serviço que a entidade executa. Somado a

---

<sup>6</sup> O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso. No momento da criação do Comunidade Solidária foram extintos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e dois outros importantes órgãos para a proteção e assistência sociais, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). Em substituição aos órgãos de assistência social extintos, foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS) (PERES, 2005, p.109).

<sup>7</sup> Ruth Cardoso era antropóloga e professora universitária brasileira. Era casada com Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil. Ruth Cardoso faleceu em 2008.

todas essas questões, na América Latina as Organizações Não-Governamentais (ONGs) também são classificadas como organizações do Terceiro Setor. Segundo Yazbek (2000), as ONGs passaram a ter maior visibilidade nos anos compreendidos entre 1980 e 1990, porque passaram a investir na defesa dos direitos sociais, da democratização do país e de melhores condições de vida da população, propondo novos caminhos para a sociedade civil. Muitas das ONGs surgiram<sup>8</sup> e se consolidaram durante a ditadura e eram ligadas à educação popular e outros trabalhos sociais demandados na época.

Tendo em perspectiva o assim chamado Terceiro Setor e como, no Brasil, se organizam e são denominadas a partir das legislações vigentes, o próximo tópico se deterá a abordar questões que envolvem as contradições em torno desse setor, englobando a questão do voluntariado.

### **1.3 As Contradições que Perpassam o Chamado Terceiro Setor e a Questão do Voluntariado**

As contradições são inerentes aos fenômenos sociais. Dessa forma, o Terceiro Setor é também sujeito a essas contradições. Como afirma Oliveira e Engler (2009), o Terceiro Setor começa a representar um papel importante no enfrentamento às questões específicas, relacionadas em sua maioria à discriminação racial, de gênero, violência contra crianças e adolescentes, questões referentes ao meio ambiente, quase sempre, voltada para a luta e garantia de direitos violados.

Como frisado anteriormente, o Terceiro Setor constitui-se em um espaço que transita entre o público e o privado, configurando-se, conforme Oliveira e Engler (2009) em:

Uma figura híbrida, que não se situa nem no setor público nem no privado. Trata-se de uma espécie de privado-público não estatal, porque as ações partem de setores privados, organizados na e pela sociedade civil, mas os suportes financeiros e infra-estrutura, em geral, são públicos estatais, oriundos de verbas dos governos (IDEM, p.286).

Ao ser um espaço que transita entre o público e o privado, Mestriner (2008, p. 18) afirma que “não é claro nem transparente o caráter da relação entre o Estado e as organizações

---

<sup>8</sup> É necessário salientar que muitas ONG's surgiram a partir da relação com a filantropia. Outras, entretanto, foram criadas a partir de demandas dos movimentos sociais, como por exemplo, o surgimento do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA. Sobre os movimentos sociais, ONG's e o chamado Terceiro Setor ver Gohn (2000).

filantrópicas ou sem fins lucrativos”. Ou seja, há o estabelecimento de uma complexa relação nessa área, que por diversas vezes escamoteia o dever do Estado, subordinando a atenção à questões fundamentais à benesse do setor privado.

É necessário se pensar que o Terceiro Setor não é, portanto, um espaço alternativo ao capital, mas como afirma Montañó (2003) o chamado “terceiro setor”:

Mesmo que de forma encoberta e indiretamente, não está à margem da lógica do capital e do lucro privado (e até do poder estatal). Ele é funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, não é alternativo, e sim integrado ao sistema (MONTAÑO, 2003, p.157).

O debate que envolve o Terceiro Setor não questiona nem a propriedade privada, nem a hegemonia, o que leva a crer que este setor não propõe eliminar a exploração e consequentemente a forma de sociabilidade decorrente do capitalismo. Ao contrário, enfatiza-se, como relata Montañó (2003), o diálogo, a parceria, a negociação, a colaboração e a interação, propondo apenas uma democracia que seja compatível com os interesses do capital, uma democracia:

Dentro da ordem, sem questionar/alterar a propriedade privada e a hegemonia da fração de classe no poder – que permite tanto a exploração e as formas de submissão e dominação sociais quanto à direção político-ideológica da população, que não questiona/altera nenhuma variável econômica ou política sistêmica, que mantém/reforça as fontes de poder da (fração de) classe hegemônica, e busca, no lugar das (suprimindo as) lutas de classes, a “parceria” entre estas, como o caminho para a democratização –, é um projeto condenado a ser mais um processo instrumentalizado pelo capital e, portanto, funcional a ele (IDEM, 2003, p.162).

Outra contradição posta no que se refere ao Terceiro Setor, seria de que tal setor viria a ser uma enorme fonte de emprego alternativo. Segundo Oliveira e Engler (2009), as organizações do Terceiro Setor cada vez mais contratam profissionais para compor o quadro de funcionários, com vistas a alcançar os objetivos propostos dessas organizações. Como traz Montañó (2003), a literatura sobre o tema, a partir da constatação do demasiado aumento do desemprego, tem prometido o terceiro setor, em ampla expansão, como nova fonte de trabalho. Logo, conforme essa promessa, as ONGs teriam a grande função de dar emprego à importante parcela da população desempregada, ou seja, não aceita no mercado formal de trabalho. Acrescido a esse debate, há a questão da precarização do trabalho, uma das consequências do projeto neoliberal e que atinge também o Terceiro Setor. E envolve contratos temporários de trabalho, sem garantia de renovação e estabilidade e, concomitante a

isso, empregos que só serão possíveis de serem mantidos à medida que os convênios com o Estado também são mantidos.

No que se refere aos convênios e relacionando, por exemplo, à assistência social – área central desse trabalho – percebe-se que tradicionalmente, no Brasil, o Estado tem se colocado como último a responder diretamente por atenções sociais, de acordo com Mestriner (2008). Entre o estatal e o privado tem prevalecido, portanto, o princípio de subsidiariedade. Quando o Estado passa a responder somente com ações emergenciais, transferindo para a sociedade as responsabilidades maiores, utiliza-se de estratégias de “delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio de mecanismos de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria<sup>9</sup> ou de co-produção de serviços sob o financiamento estatal” (MESTRINER, 2008, p.21). Porém, o Estado sempre destinou para esta área poucos recursos financeiros, levando a seleção de entidades sociais e pagamentos simbólicos *per capita*. Tal fato gerou acomodação de interesses políticos e econômicos e, sobretudo, colocou as organizações em uma posição difícil no que tange ao recebimento de convênios, pagamentos, entre outros.

Os pagamentos *per capita*, conforme reitera Mestriner (2008), visando pagar os serviços prestados pelas organizações sem fins lucrativos é irrisório, mesmo juntando a benefícios fiscais, bem como outras formas de redução de gastos para as instituições. O montante não completa o valor nem afiança a qualidade à atenção. Ao transferir recursos apresenta-se uma idéia de parceria e/ou ação direta, vinculando a organização, segundo Mestriner (2008, p.18) a “múltiplos programas ou mecanismos que buscam atender às mesmas pessoas que compõem os grupos dos “atendidos”.

A questão do voluntariado também se apresenta como uma contradição, uma vez que tal ação pode comprometer e obscurecer, principalmente por parte dos usuários, a noção da política social enquanto direito. É uma contradição também, na medida em que como negar a questão do voluntariado e da prestação de serviços do Terceiro Setor uma vez que há uma enorme carência de oferta e execução de políticas sociais no Brasil?

Para tecer considerações acerca do tema é necessário compreender o que vem a ser voluntariado e voluntário. De acordo com Araujo (2008), o voluntariado é a modalidade de organização do voluntário, que pode ser entendido também como “um conjunto de indivíduos que se dispõem a desenvolver um trabalho social junto a um programa institucional privado

---

<sup>9</sup> Como afirma Mestriner (2008), a noção de parceria deve ser compreendida a partir do fato de que não se deve desobrigar o Estado das suas responsabilidades pelos direitos de seguridade e nem retirar da sociedade sua autonomia e possibilidade de práticas democráticas.

e/ou público” (IDEM, p.42). O voluntariado pressupõe uma hierarquização organizacional, através do qual os voluntários se movem em atividades sociais direcionadas, sobretudo, por princípios e valores judaico-cristãos.

O voluntário, por sua vez, é um agente social doador. Araujo (2008) define agente social doador como sendo movido pelo sentimento de doação e justiça, interseccionando aspectos religiosos, principalmente cristãos. Além de associar as necessidades psicológicas, como sendo uma forma de “compensar inquietações frente a problemas sociais” (IDEM, p.36). Sobre o voluntário não há coação, nem obrigação ou dever, há, ao contrário, a espontaneidade. Os voluntários se dispõem a desenvolver um trabalho de utilidade social, sem receber remuneração econômica, dispendo de tempo para tal. Na sua ação há um interesse não manifesto, mas o sentimento de honra, fenômeno que, na maioria das vezes, é utilizado pelos governos para mobilizá-los para ações assistenciais.

Nessa gama de conceitos, Jairo Araujo (2008) traz a concepção de voluntarismo. Que tem como fonte a solidariedade estruturada na doação. Na sociedade capitalista contemporânea, essa solidariedade se constituiu historicamente como forma de assistir aos pobres. São atitudes baseadas na caridade, como virtude da pessoa que a exerce. Logo, o voluntarismo se apresenta como um sistema filosófico que dá superioridade à vontade, que pode ser um desejo ou interesse. O voluntarismo ocorre, em grande medida, por princípios religiosos, de inquietações psicológicas e sociais, e menos por uma visão política e econômica (ARAUJO, 2008).

Histórica e tradicionalmente, o trabalho voluntário pode ser realizado em organizações sociais públicas ou privadas, com atividades sustentadas pelo viés moral e ético. De acordo com Araujo (2008), tal trabalho se constitui em tarefas programadas em instituições e organizações sociais diversificadas, lugares em que o voluntário tem condições de realizar, com a convicção de responsabilidade social. Oliveira e Engler (2009) afirmam que o trabalho voluntário não deve remeter a noção de complementaridade, no que diz respeito à instituição, mas ambos devem estar preparados e estruturados para a correspondência das ações. E, por isso, a importância da necessidade de profissionalização da ação voluntária, defendida pelas autoras. O trabalho voluntário, para Oliveira e Engler (2009), requer responsabilidade, interesse, implicando em pontualidade, participação continuada em eventos, reuniões, etc., além de assiduidade.

O voluntariado é uma questão já definida por lei. Segundo Oliveira e Engler (2009), além de um quadro de funcionários remunerados, uma organização sem fins lucrativos prevê,

para o desenvolvimento do seu trabalho, também um corpo de voluntariado. Concomitante a isso, em 18 de fevereiro de 1998, a Lei nº 9.608 que regulamentou o trabalho voluntário no país foi sancionada. Em síntese, a lei define o trabalho voluntário como uma atividade não remunerada, que não apresenta vínculo empregatício e tampouco obrigações trabalhistas ou previdenciárias e afins. Posterior a Lei “do voluntariado”, a Lei nº 9.790/99, que como explicitada anteriormente, trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), traz em seu artigo 3º, parágrafo VII como sendo objetivos sociais das organizações a promoção do voluntariado.

A Lei nº 9.608/98 trouxe consigo pontos importantes, um deles seria dar fim a um dos maiores problemas posto às instituições sociais abertas ao trabalho voluntário. A lei define o que é o vínculo dos voluntários com a instituição, impedindo que falsos voluntários ingressem na instituição com o intuito de caracterizar relação de trabalho (OLIVEIRA, ENGLER, 2009).

No entanto, faz-se de suma importância desvelar os motivos que levam os indivíduos a exercerem o trabalho voluntário, porque requer senso de responsabilidade e interesse. Para Oliveira e Engler (2009) a solidariedade consiste no maior motivo do trabalho voluntário, visto como uma possibilidade de contribuir para a transformação da sociedade atual em uma sociedade mais justa e igualitária. Tudo isso tem levado o voluntário a participar e contribuir na busca por soluções dos problemas sociais. Entretanto, como afirma Pimenta et al. (2006, p.122), o que precisa ter claro é a “distinção entre, de um lado, o interesse pragmático no trabalho voluntário que, tomado como virtude, camufla o interesse privado e, de outro, o voluntariado que se pauta pela solidariedade social”.

A utilização do voluntarismo, para Araujo (2008), contudo pode se apresentar como uma estratégia governamental, denominando de uma “conjunção de ensinamentos julgados verdadeiros que ocultam intenções obscuras por parte do Estado ao apelar para a boa vontade de seus cidadãos, para a execução de ações assistenciais” (IDEM, p.43). Assim, o voluntarismo é aplicado, desde sempre, de maneira que ocorra a degeneração dos processos sociais de participação das populações excluídas. Ao utilizar da estratégia do trabalho voluntário, o Estado torna as ações de assistência social, segundo Araujo (2008), ambíguas, porque ora se apresentam de sua responsabilidade, ora de responsabilidade da sociedade civil.

Na assistência social, o voluntariado se encontra presente desde a década de 40<sup>10</sup>. Os programas de voluntariado, naquela época, foram implementados para abrandar as tensões

---

<sup>10</sup> Faz-se referência a década de 40, pois é quando o voluntariado passa a ser institucionalizado.

sociais que se acumulavam ao longo dos anos. Conforme Araujo (2008), por parte do Estado, houve uma série de ações assistenciais que tiveram o apoio e a participação do voluntariado, motivado e organizado pela instituição governamental denominada de Legião Brasileira de Assistência – LBA por mais de meio século. Historicamente é importante salientar que a conjuntura política e econômica no Brasil de 1940, definiu a implantação do primeiro Programa de Voluntariado (1942), quando o Brasil participava na Segunda Guerra Mundial.

As diretrizes de tal programa priorizavam a execução de ações de assistência social, portanto, de acordo com Araujo (2008), constituía-se em uma:

Prática que fora executada, através dos tempos, pela sociedade civil, por intermédio de suas entidades sociais, atividade esta também denominada de “obra social”, que era direcionada, na sua grande maioria, de forma fragmentada e determinada, a um segmento social. O Estado brasileiro, por sua vez, sentia a necessidade tanto de expandir a assistência social como de torná-la mais integrada. As suas ações destinavam-se ao enfrentamento das demandas sociais que se avolumavam nos centros urbanos do País, principalmente nas regiões onde a industrialização avançara (IDEM, p.191).

O Programa de Voluntariado de 1942 está situado em um contexto político e cultural em que o país se encontrava no governo de Getúlio Vargas<sup>11</sup>, chamado de Estado Novo, uma ditadura civil, que conforme Araujo (2008) era paternalista. O governo do presidente Vargas, adotou a política do populismo – estilo protetor de dirigir-se ao povo, de uma forma geral. O programa, então, estava situado “entre o poder constituído e as classes sociais menos privilegiadas” (ARAUJO, 2008, p.198). Tal programa era orientado pelo princípio da moral e do civismo e cabia ao Estado estimular os mais providos, no caso os voluntários, para fazerem o bem ao próximo.

O segundo Programa Nacional do Voluntariado (Pronav/LBA) foi implantado em 1979. Contava com a participação ativa de agentes sociais voluntários para a execução de ações assistenciais (ARAUJO, 2008). O Pronav/LBA destinava-se a atender a parcela da população que se encontrava à margem dos benefícios previdenciários. Esse programa teve inspiração na experiência do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que “se desenvolveu no governo do presidente Médici, com o objetivo de alfabetizar jovens e adultos, gerando um processo participativo tanto da sociedade organizada como dos próprios alfabetizados” (IDEM, p.209). Esse modelo teve o objetivo de impulsionar o sistema de

---

<sup>11</sup> No governo do presidente Vargas, conforme aponta Araujo (2008), a assistência social foi instituída como uma prática social, ou seja, não considerada uma política social, o que veio a ocorrer mais recentemente, com a promulgação da Constituição de 1988.

assistência social, em que o voluntariado era o responsável por articular comunidades, organizações sociais e os próprios assistidos. Em síntese:

A intenção do Pronav/LBA era o ajustamento social dos excluídos, havendo consciência do seu alcance social muito mais em termos quantitativos, pois os seus mentores tinham presente que, apesar de ser um projeto de envergadura, o Pronav apenas acidentalmente teria o poder de politizar seus participantes (Araujo, 2008, p.216).

Esses dois programas, mencionados anteriormente, foram executados pelo Estado através da extinta Legião Brasileira de Assistência. Mas em 1995, surge um terceiro programa. O Programa de Voluntariado, situado no Comunidade Solidária, tendo como responsável pela execução um conjunto de organizações não-governamentais (ARAÚJO, 2008). Reiterando, o Comunidade Solidária foi um programa de combate à fome criado em 1995 pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, o Estado gradativamente, distanciou-se de suas responsabilidades sociais, deixando-as para a sociedade brasileira, que tem por função ser provedor social. O Estado, portanto, se coloca na dimensão neoliberal de afastamento progressivo das expressões da questão social. O Programa Comunidade Solidária deu origem a uma série de ações sociais, destacando-se, o Programa Voluntário, conforme afirma Araujo (2008).

O Estado estrategicamente utiliza do voluntariado da sociedade, de uma forma geral, para o engajamento em ações assistenciais travestidos em argumentos de valores humanitários de solidariedade, esvaziando o caráter político. Nesse ponto, solidariedade é usada como sinônimo de utilidade, auxílio, perdendo o seu significado principal de força da resistência dos excluídos econômica e socialmente, de acordo com Araujo (2008). Diante desta reflexão, torna-se necessário, como forma de tornar o voluntariado um conjunto de luta por direitos, que as “instituições se fortaleçam através da superação de práticas amadoras, simplistas, calcadas somente no aspecto sentimental” (OLIVEIRA, ENGLER, 2009, p.291).

Nesse primeiro momento, foi possível fazer um breve relato das políticas sociais e o impacto resultante do capitalismo ao longo dos séculos, compreendendo como, desde o começo, a assistência social foi envolta pela ideia de caridade, filantropia e benemerência. Esse quadro se alterou com a instalação do Estado social no mais diversos países, mas que regrediu com o projeto neoliberal, que via a proteção social oferecida pelo Estado, como uma das causas, se não a maior delas, da crise que o capital sofria. Começa, portanto, um processo de privatização das políticas sociais, e uma re-filantropização da questão social, e a partir desse quadro, há maior enfoque no Terceiro Setor. Na próxima seção, tendo em vista o

cenário apresentado, será tratado sobre a Política de Assistência Social no Brasil e as principais normativas existentes após a Constituição de 1988.

## **CAPÍTULO 2**

### **A ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PRINCIPAIS NORMATIVAS PÓS-CONSTITUINTE NO BRASIL**

A assistência social durante décadas, no Brasil, foi relegada ao escopo da não política, apoiada pelo clientelismo, favor e apadrinhamento. Com a Constituição Brasileira de 1988, a assistência social tornou-se, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, integrante da Seguridade Social<sup>12</sup>, trazendo a questão para um campo novo e repleto de possibilidades (COUTO et.al., 2014). Nesse sentido, o presente capítulo pretende abordar o processo de regulamentação da política de assistência social e as principais normativas que versam sobre tal política. Para tal, o capítulo está dividido em três tópicos: o primeiro apresenta a Lei Orgânica de Assistência Social, o segundo discute a Política Nacional de Assistência Social e o terceiro tópico, trata da definição e principais características do Sistema Único de Assistência Social.

#### **2.1 A Assistência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993**

Falar sobre a Política Nacional de Assistência Social e sobre o Sistema Único de Assistência Social é compreender, antes de tudo, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 como importantes marcos para a sociedade brasileira, no que diz respeito à garantia de direitos. Segundo Pereira (1996, p.87), a “promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, pelo ao menos em tese, o início de uma era de multiplicação e extensão de direitos sociais no Brasil”. Assim, conforme a autora, se comparado a padrões internacionais, foi um modesto avanço, mas, se observado a tradicional proteção social brasileira, marcada por clientelismo, seletividade e dualização do atendimento, tal acontecimento teve um caráter inovador.

---

<sup>12</sup> Boschetti (2003) afirma que o termo seguridade social foi institucionalizado no Brasil apenas com a Constituição Federal de 1988, que alojou sob essa designação as políticas de saúde, previdência e assistência social. Não se trata de mera junção de políticas setoriais, uma vez que a intenção era criar um sistema de proteção amplo e destinado a reduzir as desigualdades econômicas e sociais que imperam no País, além de incluir grande contingente populacional. Apesar disso, depois de tantos anos, a seguridade social e suas políticas continuam a ser executadas de forma autônoma, desvinculadas umas das outras.

Dito isso, convém reiterar que a assistência social no Brasil, apesar de prática antiga e de ser vista como uma medida de atenção aos pobres, somente com a Constituição Federal, em 1988:

[...] passou a ser reconhecida como um direito de cidadania. Isso porque, só em 1988 ela foi incorporada à Constituição Federal como direito social e componente da Seguridade Social e tornou-se objeto de obrigatória responsabilidade pública. A partir de então, a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada – para transformarem-se em sujeitos detentores do direito à proteção devida pelo Estado (PEREIRA, 1996, p.99).

É, portanto, pela primeira vez na “história constitucional brasileira que a assistência social foi inserida no rol dos direitos sociais – artigo 6º da Constituição Federal de 1988” (STUCHI, 2012, p.157). Também foi objeto de uma seção no capítulo da Seguridade Social<sup>13</sup>, denominado Da Ordem Social. Nesse capítulo da Constituição, a assistência social passa a ser considerada, ao lado das políticas de saúde e previdência social, parte integrante da Seguridade Social. Até 1988<sup>14</sup>, como aborda Stuchi (2012) a assistência social não era alvo de tratamento jurídico sistemático, apresentava conceito amplo tanto ao conteúdo de suas atividades quanto ao seu público, ou seja, confundia-se com outras políticas como educação e saúde e seu público era geralmente definido por renda, cor, deficiência, entre outros quesitos.

A assistência social é definida no art. 203 da Constituição Federal de 1988 como sendo prestada a quem dela necessitar, sem depender de contribuição à seguridade social. Os objetivos são desse modo, proteção à família, à maternidade, infância, adolescência e à velhice; habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, além da integração à vida comunitária; amparo às crianças e adolescentes empobrecidos; promoção da integração ao mercado de trabalho e garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com

---

<sup>13</sup> A Constituição Federal de 1988 traz em seu art.194 que a seguridade social compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Tendo por objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

<sup>14</sup> No período pré-constitucional, a “legislação privilegiava o modelo da filantropia e da benemerência, caracterizado pelo caráter tóxico e emergencial das ações, sem planejamento ou fundos públicos que orientassem e garantissem sua realização” (STUCHI, 2012, p.157).

deficiência e também ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme a lei (BRASIL, 1988).

O Estado Democrático de Direito, com a Constituição, passa a ter presença obrigatória na assistência social – entendida como a grande mudança trazida pela Constituição de 1988, no âmbito da proteção social, como afirma Stuchi (2012) – para ser caracterizada como direito e política pública. Portanto, seu status se altera. A questão da assistência social passa a ser campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública (COUTO et. al, 2014). E, desde então, diversos desafios marcaram a estruturação da política pública de assistência como, por exemplo, a dificuldade<sup>15</sup> para a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social e disputas envolvendo o modelo de organização da política, incluindo expectativas diferentes no que diz respeito aos papéis do Estado e da sociedade civil na garantia da proteção socioassistencial (MESQUITA; SANTOS; MARTINS, 2012).

Para além de alteração do status, tornar a assistência social política pública “revolucionou o pensamento juspolítico (jurídico e político)” (PEREIRA, 2007, p.65), pois exigiu redirecionamentos legais, teóricos bem como filosóficos para conferir-lhe um paradigma próprio que não existia e que contribuiu para o aumento de direitos no país. Além disso, ganhou a cidadania como paradigma norteador, se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, nos discursos dos intelectuais e políticos, nos debates do parlamento, na agenda dos governos – o que se torna de extrema importância, e também das organizações da sociedade civil. A assistência social também tornou-se objeto de estudo e pesquisas, em bandeira de luta e em assunto “mal-resolvido” dos liberais e conservadores – que até os dias atuais não a reconhecem como direito (PEREIRA, 2007).

A LOAS é a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Essa lei dispõe sobre a organização da Assistência Social – posteriormente, sofrendo alterações da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011 – e tem por objetivo regulamentar os art. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Tais artigos tratam segundo aponta Pereira (1996):

Respectivamente: a) da prestação da assistência social e de seus objetivos; b) dos benefícios assistenciais e do perfil dos beneficiários; c) das fontes de recursos para as ações governamentais do setor; e d) das diretrizes mediante as quais as ações governamentais devem ser realizadas, destacando-se a descentralização político-administrativa e

---

<sup>15</sup> O primeiro projeto aprovado pelo Legislativo em 1990 foi vetado pelo então presidente da república, Fernando Collor de Mello, em 1991. Em seu veto, Collor afirmou que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável (SPOSATI, 2007). Segundo retrata Raichelis (2007), a LOAS demorou cinco anos para ser sancionada e foi finalmente homologada, com alguns cortes, pelo presidente Itamar Franco.

a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (PEREIRA, 1996, p.101).

A LOAS, portanto, tem duas funções fundamentais. A primeira delas é assegurar o que foi declarado pela Constituição de 1988 e que, de acordo com Pereira (1996), transforma as disposições declaratórias em disposições assecuratórias de direito. Sem a LOAS, a assistência social na Constituição Federal seria de quase nula validade, pois, como outros dispositivos constitucionais, ela não é um direito auto-aplicável. Mas não basta ter um direito reconhecido, ele precisa ser executável e, por isso, a existência da LOAS e de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – como veremos no próximo tópico, para dar vida e concretude ao direito. A segunda função trata de “definir, detalhar e explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social no âmbito da Seguridade Social, a fim de compatibilizá-la com o estatuto da cidadania do qual ela agora faz parte” (PEREIRA, 1996, p.101). Isso ocorre uma vez que a Carta Magna não tem a obrigação de fazer tal detalhamento e não o faz.

A elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social, segundo Raichelis (2007), foi resultado da mobilização de segmentos sociais que se uniram com o objetivo de fortalecerem a concepção de assistência social como função do governo e política pública. Diante disso, segundo Pereira (1996), a LOAS é muito mais que um instrumento jurídico, é também a expressão de um esforço coletivo, sobretudo da sociedade, para englobar fatos e valores da vida moderna a fim de conferir-lhes vigência jurídica. A elaboração de tal lei envolveu processos de “negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar” (RAICHELIS, 2007, p. 123). Pois, conforme Pereira (1996, p.104), a Lei Orgânica de Assistência Social, expressa uma “concepção de assistência social que a percebe como fruto da relação de antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade, dentro de uma perspectiva histórica”.

Cumprindo deliberação da LOAS, e seguindo o caminho institucional, é instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O CNAS foi instalado no dia 04 de fevereiro de 1994 e é resultado da implementação do art.17 da LOAS, após longo processo de lutas, envolvendo conjuntos diversos de agentes e entidades sociais participantes na área da assistência social (RAICHELIS, 2007). Conforme aponta Sposati (2007, p.65), “grandes definições, inauguram novos caminhos. Discute-se filantropia, entidade da assistência social e política nacional. O CNAS tem papel central nesse momento.” Dentre os aspectos inovadores da LOAS, destaca-se o CNAS pois, tal conselho é fundamental para compreender os eixos que serão discutidos no capítulo 4 deste trabalho.

A instalação do Conselho envolveu embates, conflitos, desafios e morosidades, entretanto, a conquista deste espaço permitiu a concretização de um importante mecanismo democratizador proposto na LOAS, conforme reitera Raichelis (2007): o CNAS traz o caráter de participação social, dando a oportunidade de governo, usuários e entidades<sup>16</sup> construir uma política juntos. Assim, Tapajós (2013) afirma que:

A participação social na formulação e implementação de políticas públicas tornou-se uma realidade de indiscutível relevância no Brasil pós-constituente, não tão-somente pelo impacto na agenda institucional do país e nas diferentes agendas governamentais (do ponto de vista dos órgãos gestores), quanto pelas alterações no plano sociopolítico da sociedade nacional, com relação ao que concerne a cultura política de entendimento e exercício da participação social consignada como direito pela Constituição Federal (TAPAJÓS, 2013, p.225).

O CNAS é um órgão superior de deliberação<sup>17</sup> colegiada que tem por competência: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social<sup>18</sup> no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>19</sup> – normatizando assim, ações de natureza tanto pública estatal quanto privada; certificar de que ocorra a efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; apreciar e aprovar proposta orçamentária; aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas do governo; acompanhar e avaliar a gestão de recursos no que diz respeito aos programas e projetos aprovados; aprovar e fiscalizar os programas referentes ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); elaborar e aprovar o regimento interno; publicizar todas as decisões no Diário Oficial da União, assim como contas do FNAS e pareceres e, também, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, com o objetivo de avaliar a situação da assistência social no país (BRASIL, 1993).

---

<sup>16</sup> Conforme a LOAS (1993), no art.17, o CNAS é composto por dezoito membros e respectivos suplentes, sendo nove representantes governamentais – incluindo representantes dos Estados e Municípios – e nove representantes da sociedade civil, que inclui representantes dos usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor (BRASIL, 1993).

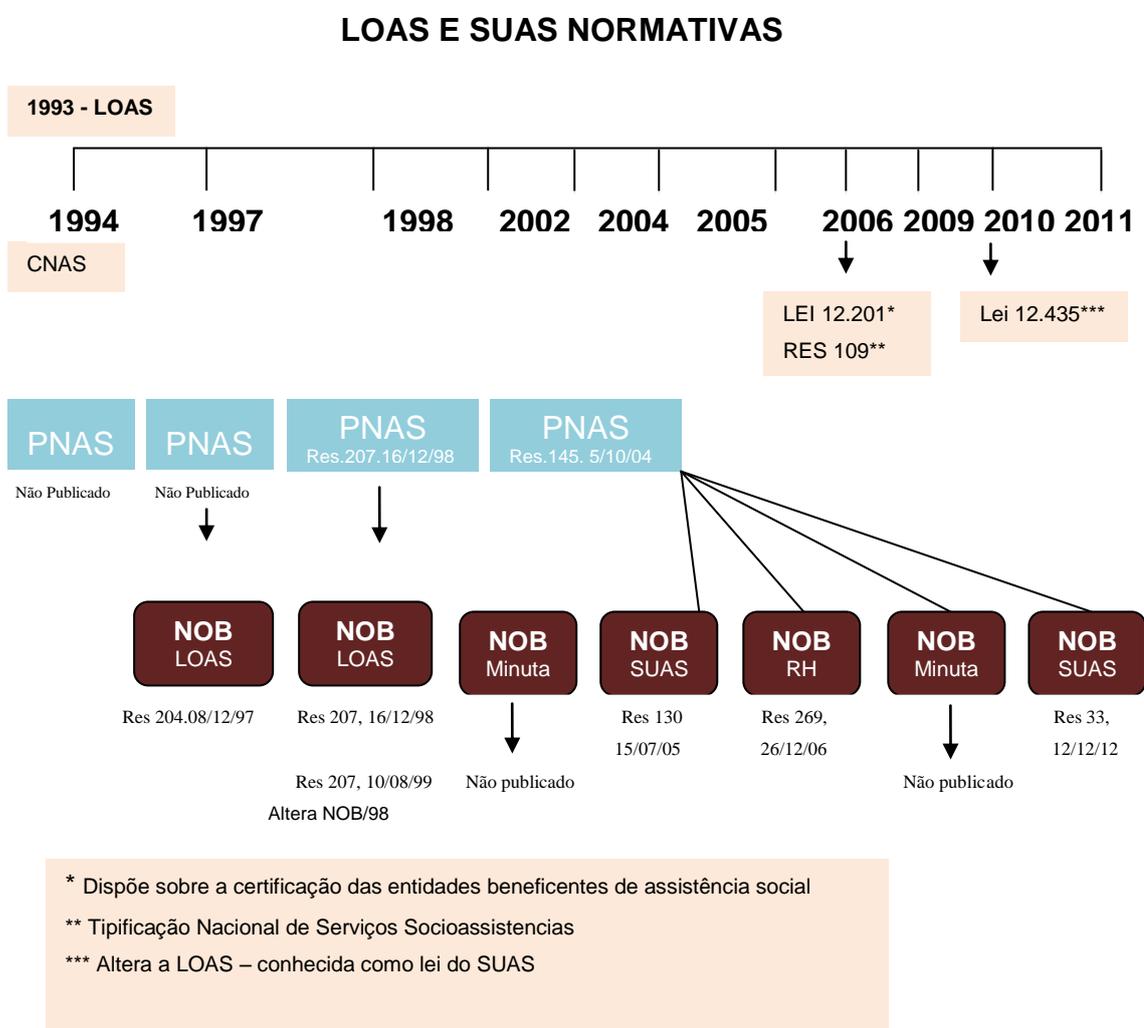
<sup>17</sup> Segundo PINHEIRO, PAULA (2012, p.96), as “ações deliberativas são aquelas que implicam atos decisórios de aprovação e devem ser expressas na forma de resoluções dos conselhos.”

<sup>18</sup> Esse assunto será mais aprofundado no próximo capítulo deste trabalho.

<sup>19</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em maio de 2016, passa a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDA. Tendo por ministro Osmar Terra. Tal mudança se deve ao fato de que o Brasil está sob o governo de um presidente interino, Michel Temer, até que seja conduzido e finalizado o processo de impeachment de Dilma Rousseff.

Na figura 1 são apresentadas as principais normativas da Assistência Social após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social. Apontando a instalação do CNAS, em 1994, como anteriormente referido e mostrando normativas que serão tratadas ainda nesse capítulo, nos próximos tópicos, sendo: a Política Nacional de Assistência Social – seu percurso até a versão final de 2004 e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), principalmente dos anos de 2005 e 2012. Neste e no próximo capítulo também serão feitas menções a respeito da alteração da LOAS, com a Lei 12.435/11.

FIGURA 1. LOAS e suas Normativas



Fonte: BRASIL, 2013a, p.26.

Passados 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social é possível perceber mudanças no que diz respeito ao entendimento da assistência social. Para Sposati (2013), seguramente alcançou-se muitos elementos concretos do qual ela destaca como primeira:

A assistência social como política pública deixou de ser entendida como alibi para a obtenção de favores, ou mesmo, abono para o exercício da transgressão. [...] A segunda é a superação da referência restrita do sentido público da assistência social à gratuidade, não lucratividade e miserabilidade do indivíduo (SPOSATI, 2013, p. 27).

Portanto, é possível analisar, conforme Couto (2008) que embora a realidade aponte para grandes dificuldades em submeter à lógica assistencial ao conceito vinculado ao direito social, é legítimo afirmar que, apesar de todas as limitações que o texto da Constituição Federal de 1988 apresenta, coloca a possibilidade de desconfiar da forma tradicional e assistencialista com que os governos vêm tratando os problemas provenientes da questão social. Couto (2008, p.182) traz ainda que “incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é necessariamente um dos caminhos, embora insuficiente, para incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania”.

Com a Lei Orgânica de Assistência Social, tem-se a possibilidade, como ressalta Pereira (1996) de:

Acreditar que, pelo fato de a assistência social estar respaldada tanto na lei quanto na legitimidade política, ela deverá ser: um dever do Estado – já que é um direito de cidadania social; um processo sistemático, continuado e previsível de atendimento das necessidades sociais básicas – já que é uma política pública; e um esforço integrado com as políticas sócio-econômicas setoriais de incluir e manter os cidadãos pobres no circuito das oportunidades criadas pelo desenvolvimento científico e tecnológico e pelas riquezas geradoras no país – já que é um componente da Seguridade Social (PEREIRA, 1996, p.110).

A LOAS, portanto, teve papel primordial ao instituir definitivamente a Assistência Social como direito social não contributivo, além de estabelecer princípios e diretrizes e garantir a proteção social através de serviços, benefícios, programas e projetos. De modo a garantir a operacionalidade do que foi regulamentado na LOAS, destaca-se três instrumentos basilares: a Política Nacional de Assistência Social de 1998, a primeira PNAS publicada, a PNAS de 2004, e duas Normas Operacionais Básicas – NOB's de, respectivamente, 1997 e 1998, bem como as NOB's de 2005 e 2012, respectivamente. É, portanto, no próximo tópico que será tratado sobre a PNAS.

## **2.2 A Construção da Política Nacional de Assistência Social - PNAS**

Como abordado anteriormente, com a Constituição Federal de 1988, a assistência social tornou-se parte da Seguridade Social e ganhou status de política pública. Segundo Pereira (2007), enquanto política pública, a Assistência Social ocupa um espaço institucional próprio, que envolve uma Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS<sup>20</sup>, que foi responsável pela elaboração da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004. Ainda segundo Pereira (2007, p.68), é na PNAS que está “previsto e definido, pela primeira vez na história da assistência, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em atenção a uma recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003”. Tal assunto será abordado mais à frente.

A Política Nacional de Assistência Social está prevista nos artigos 18 e 19 da Lei Orgânica de Assistência Social. A primeira PNAS foi datada de 1998<sup>21</sup> e apresenta algumas mudanças com relação à nova PNAS, de 2004, aprovada pela Resolução nº145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social, como pode ser observado na sistematização do Quadro 1. Segundo o IPEA (2005), a nova PNAS:

Representa uma grande mudança em relação à política nacional até então em vigor. Merecem destaque: a definição da Assistência Social como política de proteção social, a delimitação do público-alvo desta política e das proteções que ela deve assegurar, a territorialização da ação, a instituição do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e as novas bases de financiamento (IPEA, 2005, p. 01).

QUADRO 1: Principais Elementos das Políticas Nacionais de Assistência Social

ITENS	PNAS 98	PNAS 04
	<u>Resolução CNAS Nº 207/98, de 16/12/98</u>	<u>Resolução CNAS Nº 145, de 15/10/2004</u>
<b>Noções Gerais/ Introdução</b>	Instrumentos de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e a LOAS.	Redesenho da política; implantação do SUAS; materializar a LOAS; estabelecer políticas permanentes.
<b>Finalidade / Objetivos</b>	Promover inclusão, tendo a família como principal referencial, assegurando melhorias das condições de vida.	Assegurar as proteções afiançadas (básica e especial), com centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária.
<b>Público Alvo</b>	Destinatários: em condições de vulnerabilidade; excluídos.	Usuários: cidadãos e grupos em situações de vulnerabilidade e riscos sociais.

<sup>20</sup> Ver nota nº19.

<sup>21</sup> No entanto, houve uma redação preliminar em 1994 e uma proposta preliminar de 1997. Tanto a redação de 1994, quanto a proposta de 1997 e a PNAS/98 vêem os sujeitos como meros depositários de ações, de acordo com Alchorne (2013), a PNAS/04 avança ao denominá-los de usuários sendo, portanto, protagonistas e sujeitos de direito.

<b>Funções</b>	Inserção; prevenção; promoção; proteção.	Vigilância social, proteção social, defesa social e institucional.
<b>Seguranças</b>	Não aborda.	Sobrevivência, acolhida, convívio/vivência familiar.
<b>Princípios</b>	Universalização; respeito à dignidade; equidade; primazia do Estado; centralidade na família; descentralização; comando único; participação.	Universalização dos direitos; respeito à dignidade do cidadão, convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos.
<b>Diretrizes</b>	Articulação; participação; parceria; ações integradas; pactos Estado e sociedade; fomento a estudos e pesquisas.	Descentralização; participação, primazia de responsabilidade do Estado, centralidade na família.
<b>Estratégias</b>	Sistema Nacional de Assistência Social; fortalecimento dos conselhos; efetivação de fontes de financiamento; rede de inclusão; sistema de informações; acompanhamento da rede.	Eixos estruturantes do SUAS: matricialidade sociofamiliar; descentralização e territorialização; novas bases da relação Estado/Sociedade; financiamento; controle social; participação; política de RH; informação, monitoramento e avaliação.
<b>Gestão</b>	Descentralizada, participativa e com primazia do Estado; comando único; gestão pactuada.	Modelo de gestão descentralizado e participativo: regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais
<b>Financiamento</b>	Corresponsabilidade; mecanismos e critérios de transferência.	O SUAS pressupõe: gestão compartilhada; cofinanciamento. Habilitação por nível de gestão: inicial, básica e plena.
<b>Controle Social/ Participação</b>	Assinala como estratégias: fortalecimento dos conselhos, conferências e fóruns e apresenta um item específico de controle social.	SUAS tem como um dos eixos estruturantes o controle social e o desafio da participação dos usuários. Assegura aos conselhos um caráter fundamental no processo de decisões e acompanhamento da política de assistência social. Afirma que conselho, plano e fundo são elementos essenciais para a gestão da assistência social.

Fonte: ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão*. Ano XVII, nº30, 2013 (Com adaptações).

A PNAS/98 tinha algumas características específicas: instituída pela Resolução nº207, tinha por preocupação mapear e caracterizar as demandas no cenário nacional, no qual o Estado aponta somente a sua intervenção ser insuficiente para responder às demandas sociais – esclarecendo posicionamentos que, em sua maioria, estavam relacionados com a reforma do Estado – assim, há uma “tendência em não dar centralidade ao Estado” (ALCHORNE, 2013, p.34). Para a autora, há um avanço que se dá na perspectiva descentralizada e participativa, pois já se propõe mecanismos de visibilidade e controle social, a partir de funções de inserção,

prevenção, promoção e proteção social. Entretanto, apesar dos avanços, incluindo detalhamento de questões no marco situacional, há um esvaziamento do debate que está diretamente ligado a materialização da política de assistência social.

Conforme a PNAS de 2004, a assistência social é uma política de proteção social e deve assegurar três tipos de seguranças sociais: a segurança de convívio, a segurança de sobrevivência e a segurança de acolhida. No entanto, essas seguranças são revisadas e atualizadas pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, primeiramente pela NOB de 2005, aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005 e depois pela NOB de 2012, cuja resolução é a de nº33, de 12 de dezembro de 2012. Dessa forma, e conforme a resolução nº33 (2012), as seguranças afiançadas pela PNAS passam a ser: segurança de acolhida, provida através da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, que deve conter, entre outras coisas, informação, referência, condições de recepção. Segurança de renda, que se dá através da concessão de auxílios financeiros e de benefícios continuados, nos termos da lei, para aqueles não incluídos no sistema contributivo da proteção social, que aponte vulnerabilidades decorrentes tanto do ciclo de vida, quanto da incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Há também a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, que exige a oferta pública de rede continuada de serviços, garantindo oportunidades e ação profissional para: “a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários” (BRASIL, 2012, p.3), como também b) “o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade” (BRASIL, 2012, p.3). A segurança do desenvolvimento da autonomia exige ações profissionais e sociais para o desenvolvimento de capacidades para o exercício do protagonismo; a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, além da certeza de proteção social; e a conquista de maior grau de independência. A última e, não menos importante segurança, é do apoio e auxílio que quando sob “riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos” (BRASIL, 2012, p.3).

Diante de tais seguranças é possível perceber que a Política Pública de Assistência Social, segundo consta na PNAS (2004):

Marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas

aos cidadãos brasileiros. Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (PNAS, 2004, p.32).

De modo a organizar a rede socioassistencial, a PNAS (2004), classifica e hierarquiza suas formas de atendimento, de acordo com a complexidade da demanda do usuário, denominando de proteção social: básica e especial. A proteção social básica, com caráter preventivo, tem por finalidade, como explicita a PNAS (2004), prevenir situações de riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. E é destinado à:

População que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 33).

Quando se fala de proteção social básica, a PNAS prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento e convivência de famílias e indivíduos, na medida em que há a identificação da situação da vulnerabilidade apresentada. Para tanto, os serviços de proteção social básica serão, conforme aponta a Política Nacional de Assistência Social (2004, p.35), “executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS”.

A proteção social especial, segundo PNAS (2004), envolve uma atuação com as famílias em situação de risco pessoal e social<sup>22</sup> e deve abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até inclusão em redes sociais de atendimento. O público-alvo é, sobretudo, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, migrantes, entre outros. A proteção social especial é, portanto, uma modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se

---

<sup>22</sup> Ter direitos violados ou estar em situação de contingência, ou seja, a pessoa idosa ou com deficiência que necessita de atendimento especializado, significa estar em situação de risco pessoal e social.

encontram em situação de risco pessoal e social. A proteção social especial se subdivide em: proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

Os serviços de média complexidade são aqueles que ofertam atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que os vínculos familiares e/ou comunitários ainda não foram rompidos. Requer, portanto, maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e individualizada, e ainda, se necessário, acompanhamento sistemático e monitorado, por exemplo e de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)<sup>23</sup>: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. A proteção social especial de média complexidade tem como principal unidade de referência o Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. A proteção social especial de alta complexidade, por sua vez, é caracterizada por serviços que garantem abrigo para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. São exemplos os serviços de acolhimento institucional.

Entre as várias características da Política Nacional de Assistência Social, cabe ressaltar que, conforme aponta Couto et. al (2014), a PNAS-2004 vai:

Explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites (CIT) e CIBs) (COUTO et. al., 2014, p.61).

Faz-se importante, mesmo que brevemente, mostrar o percurso das normativas no que se refere às normas operacionais. As normas operacionais são instrumentos que visam regular o processo de descentralização, tratando de questões como: relações entre gestores, divisão de responsabilidade bem como critérios de transferência de recursos federais para os estados e municípios. No caso da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social,

---

<sup>23</sup> A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais é a Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009 que visa padronizar a oferta dos serviços tanto na rede pública quanto privada.

organiza os princípios e diretrizes da descentralização, da gestão e da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios que dizem respeito à PNAS, em todo território nacional.

Os principais pontos das NOBs aqui mencionadas podem ser observadas no quadro 2 e 3 que seguem. A primeira Norma Operacional Básica (NOB), no âmbito da assistência social, foi aprovada em 1997 – Resolução CNAS n.º204, de 04 de dezembro de 1997. De acordo com Quinonero et. al. (2013), tal NOB reuniu em um único documento normas que disciplinaram o processo de descentralização político-administrativo entre os entes da Federação, além de estruturar um sistema para o financiamento das ações desta política, dessa forma, estabeleceu-se os níveis de gestão, operacionalização, critérios de partilha e a prestação de contas dos serviços, benefícios, programas e projetos<sup>24</sup>, bem como instituiu a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) com caráter consultivo.

A segunda<sup>25</sup> NOB é aprovada em 1998 pela Resolução CNAS n.º207, de 16 de dezembro de 1998, cujo título era “Norma Operacional Básica da Assistência Social: Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social.”. Para Quinonero et. al. (2013), esta normativa teve o objetivo de detalhar o financiamento e critérios de partilha dos recursos da política, os procedimentos para habilitação, os modelos de gestão e responsabilidades de cada esfera do governo, assim como as competências dos Conselhos de Assistência Social, das Comissões Intergestores Bipartites (CIB) e também das Tripartites (CIT), como sendo instâncias de negociação e pactuação. Quinonero et. al. (2013) afirma que é:

Importante observar que as normativas da política acabam por representar o contexto político e ideológico que vive o Estado, passando assim por períodos de avanços e retrocessos. As primeiras NOB's, ainda que objetivassem a regulação da política tal qual instituída na Constituição Federal, a tratou, como já afirmado, com uma visão conservadora e neoliberal, em que o Estado atuaria a partir do princípio da subsidiariedade (QUINONERO et. al. 2013, p. 56).

---

<sup>24</sup> Os serviços se caracterizam como assistenciais na medida em que tenham atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população. Os benefícios asseguram uma prestação monetária continuada ou eventual, é um direito intransferível, condicionado à existência e comprovação da situação de necessidade e categorial, no sentido em que o usuário precisa se encaixar em categorias como: renda, idade, etc. Os programas, por sua vez, compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Os projetos caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, principalmente. Visa subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para que ocorram melhorias das condições gerais de subsistência, organização social, etc. Tanto os serviços, benefícios, programas e projetos estão previstos e definidos na LOAS. (BOSCHETTI, 2003).

<sup>25</sup> Nos anos de 2002 e 2010 houve NOBs que não foram aprovadas.

A NOB de 1998 tem em suas diretrizes o estreitamento da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil no que diz respeito à prestação de serviços assistenciais que é vista como possibilitadora da ampliação de serviços de qualidade à população, além de visar à efetivação de amplos pactos entre Estado e Sociedade para garantir o atendimento à população alvo da política de assistência social. Ademais, tal normativa “focalizava o financiamento da Assistência Social para projetos, com critério temporal, privilegiando iniciativas segmentadas e de caráter residual, agregando a estes a agenda governamental da ocasião” (QUINONERO et. al., 2013, p. 57). Esses pontos reiteram a afirmação anterior de que as normativas são resultados, sobretudo, de um embate de concepções e ideais que envolvem um Estado neoliberal.

QUADRO 2: Norma Operacional Básica de Assistência Social

<b>NOB</b>	<b>1997 NOB/01</b>	<b>1998 NOB/02</b>	<b>2002 NOB</b>
<b>RESOLUÇÃO</b>	Resolução CNAS Nº 204/97 de 08/12/97	Resolução CNAS Nº 207/98 de 16/12/98	NÃO APROVADA
<b>PRINCIPAIS PONTOS</b>	Disciplina o processo de descentralização político-administrativa; estabelece a composição da Comissão Tripartite. Funções: inserção, prevenção, proteção e promoção social. Enfatiza a partilha de poder – transferência de responsabilidade.	Disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Funções: inserção, prevenção, proteção e promoção social. Descentralização, participação, primazia do Estado, articulação, centralidade na família.	Aponta para uma reordenação do modelo da assistência social, define os níveis de gestão: pleno, intermediário e básico. Disciplina a elaboração dos instrumentos de gestão: Plano Plurianual de Assistência Social, Monitoramento e Avaliação, Fundo de Assistência Social e Relatório de Gestão.
<b>CONTROLE SOCIAL/ PARTICIPAÇÃO</b>	Adota como um dos requisitos o fortalecimento da participação da sociedade por meio dos conselhos.	Apresenta um item sobre competências das instâncias de negociação e decisão: Conselhos de Assistência Social; Comissões de Gestão. Devem buscar a negociação e o “consenso”.	Apresenta um item específico sobre as instâncias de articulação, pactuação e deliberação.

Fonte: ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão*. Ano XVII, nº30, 2013. (Com adaptações).

Aprovada pela Resolução CNAS nº130, de 15 de julho de 2005, a NOB/SUAS 2005 “incorporou e aprimorou as conquistas que foram alcançadas com as normativas anteriores” (QUINONERO et. al., 2013, p.57). Assim, os princípios da NOB/SUAS – 2005, denominados de organizativos, pois, confere um forma específica de organização com vistas à implementação e operacionalização da assistência social enquanto direito social e política pública estava relacionado com a LOAS como, por exemplo, no que se refere a universalização dos direitos sociais; nos respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, além da convivência familiar e comunitária; na divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a concessão; descentralização político-administrativa; participação da população por meio de organizações representativas; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo (BRASIL, 2005).

A última NOB, até a data presente, é do ano de 2012, através da Resolução CNAS nº33, de 12 de dezembro de 2012 – compondo a linha histórica de normatizações relacionadas à política de assistência social brasileira. Na NOB/SUAS-2012, observa as diretrizes estruturantes, bem como os princípios organizativos do SUAS, além de dar continuidade sobre os avanços da Lei nº12.435 de 2011. Reafirma as funções da política de assistência social – como explicitado no quadro 3 –, e os objetivos, define a vigilância, aponta diretrizes estruturantes como, por exemplo, a retomada do fortalecimento da relação Estado e Sociedade, já sinalizadas na NOB/SUAS 2005.

QUADRO 3: Norma Operacional Básica de Assistência Social - Continuação

<b>NOB</b>	<b>2005 NOB-SUAS/03</b>	<b>2010 NOB</b>	<b>2012 NOB</b>
<b>RESOLUÇÃO</b>	Resolução CNAS Nº 130 de 15/07/05	NÃO APROVADA	Resolução CNAS Nº33 de 12/12/12
<b>PRINCIPAIS PONTOS</b>	Retoma as NOBs anteriores no que se refere à divisão de competências e amplia os mecanismos de transferência de recursos, adotando níveis	Aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais. Pacto de aprimoramento da gestão.	Dividida em 11 capítulos. Afirma que a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais.

	diferenciados (inicial, básica e plena). Disciplina a gestão da política de assistência social em todo o território nacional e estabelece o caráter do SUAS.		Funções: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.
<b>CONTROLE SOCIAL/ PARTICIPAÇÃO</b>	Amplia a atuação das instâncias de articulação e dos Conselhos, considerando-os instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS.	Apresenta um item específico sobre Controle Social e Gestão Compartilhada: participação dos usuários, conferências, conselhos.	Apresenta item específico de controle social no SUAS.

Fonte: ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão*. Ano XVII, nº30, 2013. (Com adaptações).

Há um processo importante de evolução normativa da política de assistência social, que teve início com a LOAS. Esse processo objetiva, entre outras coisas, romper com práticas assistencialistas, elevando a assistência social ao patamar de política pública. Assim, segundo Couto et. al (2014), junto a PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização em nível nacional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS e que será discutido no próximo tópico.

### **2.3 O Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Definição e Principais Características**

O Sistema Único de Assistência Social<sup>26</sup> é o sistema de gestão da Política Nacional de Assistência Social, tendo por funções, segundo o art.2º da LOAS, a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direito. Além de ter tais funções, o SUAS regula e organiza em todo o território nacional as ações socioassistenciais. Segundo a PNAS (2004), o modelo de gestão do SUAS é descentralizado e participativo e os serviços, programas,

<sup>26</sup> O SUAS, diferentemente do SUS (Sistema Único de Saúde), não surge como lei, de acordo com que ressalta Alchorne (2013). O PL/SUAS – Projeto de Lei nº3077/2008 – tramitou no Congresso Nacional de 2008 a 2011. Somente em 2011 foi promulgada a Lei do SUAS – Lei nº12.435, de 06 de julho de 2011.

projetos e benefícios têm como foco e prioridade a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização. Além da gestão compartilhada, pressupõe o co-financiamento da política pelas três esferas de governo, define claramente as competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contando com a participação e mobilização da sociedade civil.

Conforme Couto et. al. (2014), o Sistema Único de Assistência Social está voltado à:

Articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO et. al., 2014, p.61).

Posto isto, segundo a PNAS (2004), o SUAS define e organiza os elementos essenciais e de suma importância para a execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões tanto dos serviços, quanto da qualidade do atendimento, dos indicadores de avaliação e resultado, da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, bem como dos eixos estruturantes e de subsistemas, que são: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos e a informação, o monitoramento e a avaliação. Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados seguindo as referências de vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Na assistência social, o SUAS se apresenta como uma nova forma de gestão, gestão esta central para a efetividade do sistema. Conforme Couto (2009):

O tratamento, no campo da política social brasileira de instrumentos de gestão, é um tema extremamente novo, principalmente se o campo de política for a assistência social, em que, historicamente, a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, o “voluntarismo” tem uma larga aceitação como elementos de mediação (COUTO, 2009, p.205).

O Sistema Único de Assistência Social introduz, segundo Couto (2009), um elemento fundamental que é a concepção de um sistema orgânico de articulação entre as três esferas do governo. Desde a LOAS, havia “a previsão da política de assistência social articulada entre as esferas municipal, estadual e federal. Essa articulação, embora pensada, resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades” (IDEM, p.206).

Assim, o SUAS deve enfrentar o desafio que é dar materialidade à política, conforme o que determina a LOAS.

A existência dos CRAS e CREAS mostra a presença do Estado na condução da política de assistência social. No entanto, somente o fato de existir espaços físicos não garante a viabilização de fato dessa referência, há de debater sobre o significado desses espaços, sobre os serviços, a estrutura, o acesso, entre outros. No que diz respeito à gestão compartilhada, como aponta Couto (2009) se mostra como questão fundamental entender o papel das entidades beneficentes, que compõe a rede de serviços socioassistenciais. Uma vez que a primazia do atendimento dessas entidades, no campo da assistência social, resultou em programas fragmentados, seletivos e com gestões, na maioria das vezes, centralizadoras e pouco participativas. Couto (2009, p.207) afirma que essa forma de organização “criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais”.

Diante do que se propõe o SUAS, resta alguns desafios, como potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que permitam os usuários desenvolverem autonomia e protagonismo, com o intuito de materializar a participação deles em espaços destinados ao controle social, utilizando assim de mecanismos de democratização da política. No que se relaciona à gestão, é de suma importância um diagnóstico claro da realidade social e nesse aspecto o Suas WEB (Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social) e o Cadastro Único<sup>27</sup> são instrumentos excelentes, por isso o desafio consiste em enriquecer as propostas de gestão com os dados disponíveis, através de estudo prévio ou pesquisas empíricas da realidade posta (COUTO, 2009).

Além disso, são necessárias ferramentas que permitam a identificação, com o máximo de clareza, sobre as situações em que a política social deverá recair, ou seja, precisa-se identificar no território, onde estão os elementos que devem ser enfrentados pelas ações da política de assistência social. Assim, os impactos na realidade devem ser avaliados como conseqüências, naquele território, não de problemas particulares, individual, grupal, mas como conseqüências para a sociedade como um todo. Ainda hoje, apresenta-se como desafio construir e consolidar o perfil do trabalhador do SUAS, incorporando dimensões do

---

<sup>27</sup> Conforme o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências, em seu art.2 o Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é definido como instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (BRASIL, 2007).

compromisso público, de relações e práticas democráticas, com defesa e afirmação de direitos visando a emancipação dos usuários (IDEM, 2009).

Como um grande desafio, Couto et. al. (2014) sinaliza que é importante pensar uma política nacional articulada com vistas a uma área que, historicamente, é caracterizada por experiências particulares vinculadas à caridade e filantropia. Levando a outro desafio: a forma como estão organizados os serviços no âmbito do SUAS revela a necessidade de romper com a cultura enraizada na sociedade brasileira, principalmente no que concerne a tratar a pobreza pelo viés conservador, que não permite a percepção da cultura de direitos sociais.

E apesar de tantos desafios é fundamental compreender que há possibilidades e que a implantação do SUAS expressa, conforme aponta Silveira (2007, p.65) “um momento histórico importante de afirmação de um campo próprio, com potencial estratégico para alargar a agenda pública na relação com as demais políticas e favorecer processos sociopolíticos dinamizadores da participação popular.”

Destaca-se aqui as novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, uma das bases organizacionais do SUAS que embasa o tema deste trabalho. A PNAS de 2004 afirma que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 204 ressalta a participação da sociedade civil na execução de programas, assim como na participação, formulação e controle das ações em todos os níveis. Concomitante a isso, a Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar. A PNAS (2004) destaca que:

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma (PNAS, 2004, p.47).

Observa-se, neste ponto, o quanto o documento reconhece e reforça a participação da sociedade civil não apenas através do controle social, mas na oferta de serviços, programas e projetos que tratam de assistência social. Além disso, traz-se a necessidade de formação de redes, que deve ser desenvolvida pela administração pública. A formação de redes se justifica por dois motivos, segundo a PNAS (2004), primeiro porque a história das políticas sociais no Brasil, principalmente a de assistência social, sempre foi marcada pelo paralelismo de ações, entidades, além da dispersão de recursos humanos, financeiros e materiais. Reconhecendo este fato, há a possibilidade de ações integradas, uma vez que “desconhecer a crescente

importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações” (PNAS, 2004, p.47).

O segundo motivo se dá, no caso da assistência social, pelo fato de que a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência para sua consolidação como política pública. Isso pressupõe que “o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos” (PNAS, 2004, p.48). O documento reconhece que esse pressuposto é um desafio a ser enfrentado. Nesse ponto, a rede socioassistencial visa também contribuir para romper com as práticas fragmentadas, garantindo qualidade no direito assegurado de forma integral.

Cabe ressaltar que, segundo a PNAS (2004), na proposta do SUAS, é condição fundamental que:

(...) a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social (PNAS, 2004, p.47).

Pode-se perceber que a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social reconhecem a sociedade civil e ainda, as entidades de assistência social enquanto colaboradoras para a oferta de serviços, compondo assim, a rede socioassistencial. Para entender melhor de que forma se dá a oferta de serviços pelas entidades de assistência social e como as legislações tratam essas entidades é preciso compreender como são denominadas e o que de fato significam – foco do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 3**

### **O CHAMADO TERCEIRO SETOR E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: O CONTEXTO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A inclusão da assistência social na ordem do direito, ou seja, na Constituição Federal de 1988 e nas demais normativas referentes a essa política, tornou-a dever do Estado. Todavia, isso não significou a exclusividade de sua oferta por meio de unidades públicas estatais. As ações socioassistenciais continuam sendo implementadas por organizações do chamado Terceiro Setor, através de recursos e subvenções públicos. No entanto, a partir da LOAS, as entidades de assistência social devem desenvolver suas ações a partir das indicações previstas em tal lei, isto é, devem se submeter ao estatuto do direito e do dever (BOSCHETTI, 2003). Esse capítulo se propõe a tratar dessa relação público-privada na política de assistência social, pois é fundamental compreender o papel das entidades de assistência social na implementação desse direito social. O primeiro tópico mostra a relação das entidades sociais, de forma sucinta, com o Estado brasileiro desde o período colonial até os anos 2000; o segundo tópico aborda as entidades de assistência social no dias atuais e suas principais características e, por fim, o último tópico trata do processo de certificação das entidades de assistência social e como tais entidades compõem a rede socioassistencial.

#### **3.1 As Entidades Sociais no Brasil e a Filantropia: um Breve Relato Histórico**

Para entender o que são as entidades de assistência social e que também há nesse espaço entidades de saúde e educação – tal diferenciação será apontada ao longo do capítulo, sobretudo no último tópico – é fundamental compreender que tanto a educação quanto a saúde e a assistência social foram introduzidas e se formataram no Estado Novo, na era varguista<sup>28</sup>, por meio de alianças entre burguesia, governo e Igreja Católica. Essa aliança visava observar e controlar os conflitos derivados da questão social. No entanto, nessa relação, o Estado se colocou como último a responder diretamente pelas demandas sociais,

---

<sup>28</sup> O governo de Getúlio Vargas, no Brasil, durou 15 anos (1930-1945). O primeiro governo foi um governo provisório que compreendeu os anos de 1930 a 1934. Depois, eleito constitucionalmente pelo Congresso, governou de 1934 a 1937. Com o golpe de Estado, o novo período ficou marcado pela instalação do Estado Novo que, segundo Vargas, serviria para corrigir os erros da experiência da Primeira República.

restringindo sua atuação apenas com ações emergenciais, conforme aponta Mestriner (2012). Assim, foram transferidas para as organizações da sociedade civil as responsabilidades, sobretudo, da área social. No entanto, antes da era varguista essas ações já se encontravam no escopo das organizações sociais.

As organizações sociais responsáveis por ações de cunho assistencial assumiram características diferentes, ao longo do processo histórico. Mestriner (2008) afirma que o período imperial que se dá até 1889, é o período da filantropia caritativa, apoiada no misto de assistência e repressão, em que as entidades se organizam para atendimento conjunto a órfãos, inválidos, enfermos e outros. A regulação é feita basicamente por entidades religiosas, através de testamentos e auxílios provinciais. A filantropia presente na Primeira República que compreende os anos de 1889 a 1930 é o que a autora denomina de filantropia higiênica, ou seja, pautada na assistência, prevenção e segregação. Nesse período, as obras sociais são revertidas em instituições como asilos, orfanatos, hospícios, etc. Portanto, são obras de caráter médica-religiosa e também jurídica.

Dos anos de 1930 a 1945, como anteriormente explicitado, se dá o Getulismo, definido por um período de filantropia disciplinadora caracterizada pelo enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos, regulado pelo aparato estatal, que conforme aponta Colin e Fowler (2007, p.110), “passa a assumir a responsabilidade do Estado na área, mas ainda fortemente influenciado pelas encíclicas sociais e vinculado às ações da justiça, da saúde e da educação.” As instituições sociais nesse período são materno-infantil, creches, ambulatórios, de profissionalização, entre outras. Há concomitante a isso, a criação do Ministério da Educação, do Certificado de Utilidade Pública – em 1935 – e modalidades de subvenção social federal e isenção tributária.

Em 1938, para controlar e regular tal sistema, foi criado o Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS)<sup>29</sup>, que estava junto do Ministério da Educação e da Saúde<sup>30</sup>. Segundo Mestriner (2012):

A intervenção estatal, portanto, apenas legitimou o caráter das ações tradicionais das entidades sociais, que há mais de quatrocentos anos

---

<sup>29</sup> Com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), há a extinção do CNSS e a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instalado oficialmente no dia 04 de fevereiro de 1994.

<sup>30</sup> Nos anos 40, o Ministério da Educação e Saúde era acionado para garantir a capacidade de trabalho do operariado e o aprimoramento educacional, colocado pelo governo como fundamental ao progresso social e à manutenção da ordem pública. Assim, explica-se a força do CNSS junto ao Ministério, pois reafirma a necessidade de amparo e educação para o povo e o pacto com a sociedade civil, realizado com o controle da filantropia através do seu enquadramento às normas técnicas e legislações (MESTRINER, 2008).

exerciam sua ação no país. Apenas reproduziu as eventuais subvenções e benefícios atribuídos às entidades beneméritas, que já eram, anteriormente, ação direta do monarca ou do próprio presidente, sendo processados por atos formalizados a cada um dos beneficiados. O acesso ao fundo público, por meio de subvenções, possibilitou que atenções privadas se tornassem públicas (MESTRINER, 2012, p.41).

Nesse primeiro momento, o CNSS tem por função avaliar os pedidos de auxílios, encaminhando ao Ministério da Educação e Saúde para aprovação e depois chegar até o Presidente da República para designar a quantia necessária do auxílio. De acordo com Mestriner (2008, p.62), o CNSS constitui-se como um conselho de auxílios e subvenções, pois assim cumpriria o que, naquela época, era o papel do Estado, isto é, “subsidiar a ação das instituições privadas.” Nesse ponto, não está se referindo à assistência social enquanto política social, mas da função social de socorro, de abrigo, enquanto – principalmente a população urbana – sofria os desamparos oriundos da questão social. A função social é então exercida pela sociedade civil, sendo a solidariedade fortemente incentivada, sobretudo, pelo Estado.

Quatro anos após a criação do CNSS, em 1942, há a criação da Legião Brasileira da Assistência – LBA, instituída pelo Decreto-lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942. Como mencionada brevemente no capítulo 1 desse trabalho, conforme Iamamoto e Carvalho (2009):

A primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço de guerra.” Surge a partir de iniciativa de particulares logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009, p.250).

A LBA, portanto, se constitui como uma instituição pública, mas articulada com as entidades privadas da indústria e do comércio. Era fundamentada na questão social e caracterizava-se como uma “entidade de filantropia laica pela sua origem, mas sedimentada em princípios humanitários, do amor ao próximo” (ARAÚJO, 2008, p.195). Nesse sentido, se assemelhava às entidades filantrópicas de cunho religioso, pois ambas apresentavam uma função pública de prestação de ações de assistência social. A Legião Brasileira de Assistência é, conforme aponta Mestriner (2008), a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional.

Rapidamente, a LBA de apenas assistência às famílias dos convocados à guerra, passa a atuar em quase todas as áreas da alfabetização, creches entre outras, visando ser um programa de ação permanente. Nesse sentido, a LBA se constitui como um mecanismo de enorme impacto para a “reorganização e incremento do aparelho assistencial privado” (IAMAMOTO, CARVALHO, 2009, p.252). Tal instituição se organizou sobre uma estrutura nacional, ou seja, com órgãos centrais, estaduais e municipais, procurando coordenar as obras particulares bem como as instituições públicas, além de iniciativas próprias que tentavam preencher as brechas existentes na “rede” assistencial. A LBA atuou também como repassadora de verbas, em sua maioria volumosas, para ampliar e reequipar as obras assistenciais particulares.

Com a criação da LBA surge a relação entre assistência social e o primeiro-damismo, pois em sua criação, o então presidente Getúlio Vargas encarrega sua esposa Darci Vargas da função de administrar a LBA. Tal instituição valeu-se da mobilização do trabalho civil, de elite e feminino, além de estimular o trabalho voluntariado, conforme abordado no capítulo 1. Sendo assim, no que diz respeito à assistência social, há o deslocamento do papel direto do Estado, assumindo dupla posição: mediada pelas organizações filantrópicas e pela bondade da mulher de um governante (MESTRINER, 2008).

Em continuidade a uma breve apresentação do processo histórico que se refere às organizações sociais, nos anos de 1946 a 1964 – período do Estado Democrático Populista - há o que Mestriner (2008) denomina de filantropia partilhada profissionalizante. Durante esses anos surgem instituições criadas pelo Estado juntamente com o empresariado, como: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social da Indústria (SESI), todas em 1946. As regulações se dão através da complexificação da burocracia, com a introdução do certificado de filantropia (1959), assim como a isenção de contribuição da cota patronal previdenciária, do mesmo ano. Segundo Colin e Fowler (2007), este modelo depende a existência de benefícios para o estabelecimento de parceria do Estado com o empresariado na prestação dos serviços.

Fica claro que nesse período não é suficiente somente a ação das organizações de caridade e ação voluntária do primeiro-damismo, é também necessário um novo aparato social relacionado com a elite industrial. É quase uma troca de favores: o Estado se ocupando de consolidar a burguesia nacional enquanto a burguesia se ocupa do social por meio da criação de entidades relacionadas, sobretudo, a educação e trabalho. Os novos programas aliados aos já existentes, LBA e SENAI, serão responsáveis por desencadear vários programas e projetos

de execução direta, sempre abrindo espaço para incorporação de instituições sociais. Destarte, conforme Mestriner (2008, p.127) a “coordenação da área social continua centralizada na União, exercida pelo CNSS e LBA na regulação da filantropia e pelos macrorganismos estatais, na execução de programas que, sem concorrência entre si, parecem estar conectados no apoio às instituições privadas.” Às instituições sociais, nesse período, são previstas moralização na aplicação de subvenções, no entanto, não é instalada nenhuma auditoria na área.

No período da filantropia partilhada profissionalizante, continua a crescer os incentivos do governo a filantropia, a ampliação dos benefícios às entidades sociais, surgindo assim novos asilos, creches, abrigos. O CNSS apresenta um montante cada vez maior de solicitações a serem verificadas, envolvendo não somente pedidos, mas também registros. Mestriner (2008), afirma que a LBA cresce em estrutura e influência e passa a distribuir recursos a entidades sociais que contribuam complementando seus programas e projetos. E no país, há ampla instalação de congregações e irmandades católicas, de outras correntes religiosas, de organizações de amparo às colônias de migrantes, de instituições para atenções especiais e as sociedades de amigos de bairro.

O Estado Autoritário que perpassa os anos de 1964 a 1988, nos termos de Mestriner (2008), se dá por uma filantropia de clientela, em que há a volta da assistência e repressão. As organizações se expandem através da criação da Funabem/Febem<sup>31</sup> (1964), de associações comunitárias, de associação de moradores, de comunidades eclesiais de base em que as regulações para essas organizações são estatais e a assistência continua a ocorrer por meio de parcerias e convênios. As ações assistenciais serão cada vez mais visadas para amenizar a situação dos trabalhadores.

Nesse período, a educação foi colocada como prioridade, vista como principal forma de alcançar o desenvolvimento. Assim, o Estado investiu em programas para o ensino primário e médio, criando o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), com intuito de a alfabetização ocorrer em massa. No entanto, o ensino superior ainda estava a depender das iniciativas privadas, fortemente incentivadas pelo Estado. Nesse período também, a saúde começa a se desenvolver enquanto política pública, através de serviços de saúde que crescem com algumas melhorias de qualidade e ampliação do atendimento. Mas, a assistência social continua, em conformidade com Mestriner (2008, p.163), “assumindo cada vez mais o caráter

---

<sup>31</sup> Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. De acordo com Mestriner (2008), a fundação foi criada com o objetivo de atribuir diretriz pedagógica e assistencial à “questão do menor”, que era até então tratada como questão de polícia com base no Código do Menor de 1927.

tradicional, combinada à repressão.” E a LBA sofrerá maior crescimento nesse período e com maior força, com centralidade no governo federal. O Estado então, conforme Mestriner (2008):

Pulveriza os poucos recursos aplicados na área, repassando a execução dos seus programas à filantropia privada, por meio de convênios, reafirmando a estratégia populista de aliança com a sociedade civil. Instala-se assim, o modelo de “assistência por convênios”, que configura a atenção do Estado ao social a partir de então. Assim, associando a repressão à assistência, o Estado mantém apoio às instituições sociais, criando-lhes ainda novas fontes de captação e benefícios indiretos, proporcionando-lhes, principalmente, uma série de imunidades e isenções (IDEM, p.170).

No Brasil, o período de transição democrática, que compreende os anos de 1985 a 1988, é designado por Mestriner (2008) como filantropia vigiada, em que há crescimento dos movimentos sociais e de defesa de direitos que, como afirma Colin e Fowler (2007) “ganham corpo no processo de abertura democrática e passaram a publicizar os graves problemas e desigualdades sociais.” O retorno a democracia é marcado pelas políticas de previdência e saúde que ganham espaço para se reformularem dentro da esfera estatal, a educação passa a privilegiar a educação universitária ao invés dos níveis básico e médio, favorecendo a elite, e a assistência social passa a ser visada como estratégia para enfrentar a pobreza. Ao mesmo tempo há a LBA e o CNSS que são expostos a desmoralização, começando seu processo de decadência. A regulação das instituições, nesse período, continuava a acontecer mais em função do interesse das entidades pelas isenções concedidas pelos parlamentares.

Por fim, há a filantropia democratizadora, nos anos de 1988 a 1999, em que há expansão de conselhos setoriais, de organizações não-governamentais, bem como organizações civis e fundações empresariais (MESTRINER, 2008). Há um movimento contraditório: a Constituição Federal de 1988 é promulgada, assim como as leis próprias de cada política pública e as regulações das organizações são, em sua maioria, estatal. Ocorre a extinção do CNSS e a criação do CNAS. Contudo, são aprovadas as leis do Voluntariado, da Filantropia e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria, retomando fortemente a relação público-privada.

Independente de como se apresentava a situação econômica e política do país, a filantropia esteve presente como o caminho mais viável, através das entidades sociais, para a oferta de ações assistenciais. Assim, as organizações foram – e como será exposto mais à frente, continuam sendo – importantes atores no que diz respeito, principalmente, a

materialização da política de assistência social. As regulações acerca das organizações foram no sentido de acrescentar imunidades, eliminar taxas, conceder isenções de tributos, para apoiar de modo que não ocorresse interrupção do atendimento por parte da sociedade civil. Desse modo, o próximo tópico se propõe a tratar das entidades e organizações de assistência social tendo como ponto de partida a Lei Orgânica de Assistência Social, mas sem esquecer que tais organizações sempre fizeram parte do contexto brasileiro.

### **3.2 As Entidades de Assistência Social**

As entidades de assistência social têm relação com as formas mais antigas de associativismo no Brasil (CICONELLO, QUIROGA, 2005). Associativismo entendido aqui como tendência de se congregarem em associações representativas para a defesa de seus interesses. No Brasil, tal associativismo historicamente esteve relacionado em torno da caridade e do amparo aos desprotegidos. Ainda que o Estado nacional tenha absorvido, regulado e gerado políticas – principalmente de proteção ao trabalho e segmentos específicos como crianças, idosos, deficientes, etc. – o campo assistencial conservou-se, conforme aponta Ciconello e Quiroga (2005), por um hibridismo entre Estado e Sociedade Civil, com hegemonia de atuação do setor privado, notadamente de cunho religioso.

O campo da assistência social, portanto, continuou sendo estruturado por entidades privadas e teve reconhecimento por parte do Estado através de certificações de utilidade pública e filantropia, subvenções, isenções, entre outros. É importante frisar que as entidades são, conforme aponta Paz (2005, p.112), “por definição autônomas em relação do Estado e podem desenvolver ações complementares à ação estatal. Contudo as entidades não substituem o Estado em suas funções precípua de responder às demandas sociais e promover políticas sociais.” Mesmo com o processo constituinte em que a assistência social passa a compor a Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência social, a assistência social permanece caracterizada por uma tradição forte de atuação da sociedade civil e tendo as regulações efetuadas por um dos Conselhos deliberativos mais antigos atuantes no país – ou seja, o Conselho Nacional de Assistência Social, antigo CNSS (CICONELLO, QUIROGA, 2005).

Com o processo de reordenamento político-institucional da política de assistência social, o CNAS assumiu além da responsabilidade de registro das entidades de assistência social e daquelas que na área de saúde e educação, prestam serviços que se referem à área de

assistência social, a responsabilidade de concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) – regulamentado em 2002, pelo decreto 4.327. Possibilitando o acesso a recursos públicos que ocorre por meio de isenções fiscais e/ou previdenciárias bem como de recebimento de subsídios através do financiamento direto ou indireto – assunto que será mais amplamente abordado no próximo capítulo – como afirma Silva, Davi e Martiniano (2007).

No que diz respeito à assistência social, a LOAS trouxe importantes modificações tanto no que se refere a concepções do que seria a política referida quanto sobre entidades de assistência social e também nas suas instâncias deliberativas. Isto é, a assistência social passa a ser considerada como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, a concepção de entidades de assistência social é ampliada e os conselhos passam a ter caráter permanente com composição paritária (governo e sociedade civil).

Conforme a Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos do ano de 2013 existiam no Brasil 14 791 entidades, distribuídas de forma bastante desigual pelo território brasileiro: a Região Sudeste, 52,0%, seguida de pela Região Sul, com 24,9%, Nordeste, com 13,3%, Centro-Oeste com 7,0% e Norte com 2,9%. O artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social define as entidades e organizações de assistência social como aquelas “sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 1993). Tal artigo foi alterado pela Lei nº 12.435 de 2011. Portanto, segundo Simões (2014), com a implantação do SUAS, as entidades e organizações passaram a:

Integrar-se em um sistema único de natureza pública. Essa integração está prevista na Constituição e na LOAS. Segundo a PNAS/2004 do CNAS, cabe ao Poder Público conferir unidade aos esforços sociais, a fim de compor uma rede, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, propugnando por direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade, passíveis de avaliação (SIMÕES, 2014, p.409).

É evidente que uma mudança na Lei não significa que houve necessariamente uma mudança imediata na realidade, mas conforme afirma Ciconello e Quiroga (2005), não há como negar que teve uma transformação de perspectiva e de ótica em relação às práticas históricas de assistencialismo e clientelismo que perpassavam o atendimento dos setores sociais mais fragilizados da sociedade. Boschetti (2003, p.136) interpreta que o reconhecimento da assistência social como direito e as mudanças decorrentes disto não foi

uma opção pela estatização ou laicização do campo assistencial, mas na verdade, um estabelecimento de uma “colaboração vigiada” entre os poderes públicos do país e o mundo da filantropia. Apesar da LOAS em 1993 trazer a definição do que são entidades de assistência social em seu artigo 3º, Paz (2012) aponta que somente em 2005 o Conselho Nacional de Assistência Social regulamentou tal artigo, após amplo debate interno e também com a sociedade civil organizada.

À época do processo de regulamentação do Art. 3º da LOAS, foi possível compreender segundo Ciconello e Quiroga (2005) que tal fato:

Tem uma dimensão de clarear o campo associativo da assistência social, distinguindo as entidades que mais diretamente lhe digam respeito, das que apenas tangencialmente o integram. Ao mesmo tempo, essa regulamentação deve acolher as mudanças operadas no campo associativo brasileiro de forma a atualizá-lo e sintonizá-lo com os avanços, na perspectiva da incorporação à cidadania de segmentos sociais antes apenas “objeto” das ações assistenciais (CICONELLO, QUIROGA, 2005, p.03).

Conceituar, regulamentar, definir regras, bem como procedimentos através de resoluções, decretos ou leis é fundamental para estabelecer novas bases de relacionamento entre o setor público e o privado, definindo quem são e como operam dentro do sistema. Para os gestores públicos, a regulamentação das entidades de assistência social torna-se instrumento importante à medida que permite reorganizar a rede socioassistencial de acordo com o previsto pelo SUAS. A regulamentação também implica os conselhos municipais, que responsáveis pela inscrição das entidades e fiscalização dos projetos, programas e serviços da área são chamados a redefinir critérios e parâmetros de qualidade no assessoramento, atendimento dos usuários (PAZ, 2012).

A LOAS e conseqüentemente a Política Nacional de Assistência Social (2004) incorporaram as entidades de assistência social que passaram a integrar o Sistema Único de Assistência Social. Reconhecendo-as não somente como prestadoras complementares de serviços da área, como afirma Paz (2012), mas também como cogestoras e corresponsáveis na garantia de direitos sociais dos usuários da assistência social. No âmbito da PNAS (2004), os serviços e/ou projetos das entidades de assistência social devem, segundo Paz (2012, p.117) “ter caráter permanente; ser desenvolvidos de forma sistemática; ser contínuos e planejados, ter caráter suprapartidário e sem discriminação religiosa ou de qualquer natureza.”

Ainda segundo o artigo 3º da LOAS, as entidades e organizações da assistência social são classificadas de três modos: de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direito, nos seguintes termos:

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18 (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 1993).

Portanto, as entidades e organizações de assistência social que são de atendimento são aquelas que, sem fins lucrativos, ofertam serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial – de forma continuada, permanente e planejada – previstos na PNAS e padronizados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Tais serviços são dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, conforme aponta Paz (2012).

O artigo 3º da LOAS define ainda outras duas classificações para as entidades de assistência social:

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18 (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

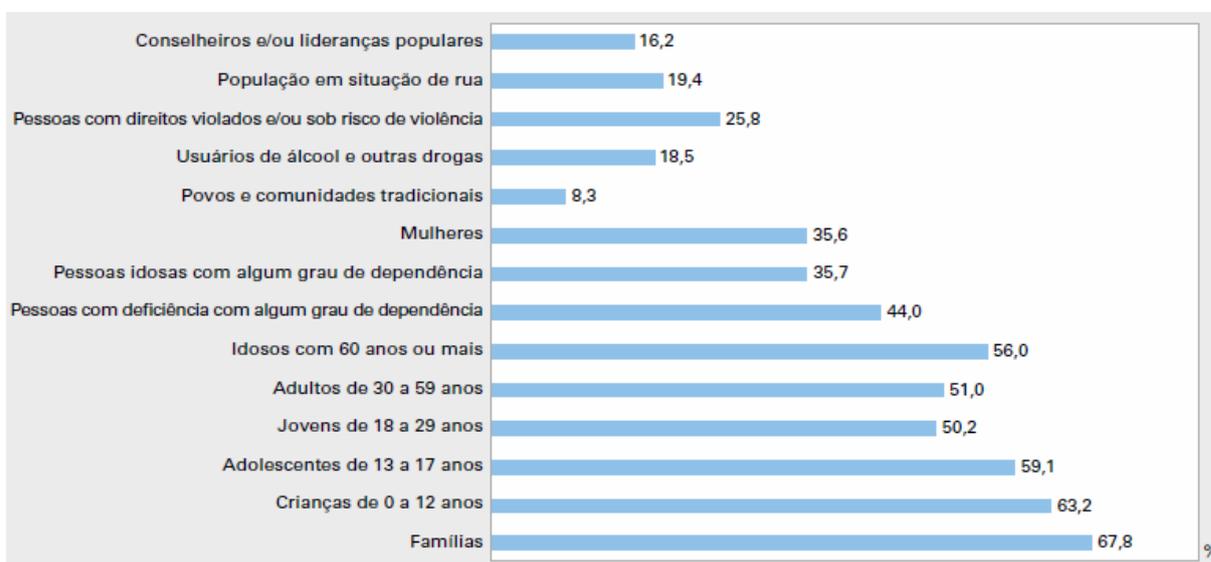
§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18 (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 1993).

Regulamentar o que são entidades de assistência social que prestam assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos é inédito, pois de acordo com Paz (2012, p.117) “reconhece o assessoramento e a defesa de direitos como dimensões públicas e relevantes para a Política de Assistência Social.” No entanto, para Boschetti (2003), esta definição é

bastante ampla, não apresentando indicações exatas de critérios. No que diz respeito à institucionalidade, as entidades de atendimento e assessoramento não se diferem das entidades de defesa de direitos. De acordo com Ciconello e Quiroga (2005), todas – tanto de atendimento e assessoramento quanto de defesa de direitos, são organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos e que juridicamente são constituídas como associações ou fundações. Assim, as entidades de defesa de direitos, em sua maioria, são voltadas para efetivação e universalização dos direitos já conquistados, visando à construção de novos direitos para que a sociedade avance no reconhecimento e inclusão de setores e grupos sociais subalternizados.

As entidades de defesa e garantia de direitos apresentam como possibilidades de atuação: participar e estimular a participação social na elaboração, como também monitoramento e avaliação da política pública de assistência social; produzir estudos e pesquisas e ainda socializar os conhecimentos; contribuir na formação política-cidadã de grupos e indivíduos; no estímulo a vida associativa, a organização e a institucionalização de grupos sociais; elaborar e acompanhar propostas legislativas que estejam relacionadas à política de assistência social; analisar criticamente a gestão municipal, estadual e federal da política pública assistencial; fortalecimento e participação em redes e fóruns da sociedade civil relacionados à assistência social; além de, como dito anteriormente, promover a defesa de direitos já estabelecidos e reivindicar a construção de novos direitos, entre outras possibilidades (CICONELLO, QUIROGA, 2005). No gráfico 1 é possível ter a dimensão, em percentual, das entidades de assistência, segundo o público alvo.

GRÁFICO 1: Percentual de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, segundo o público alvo - Brasil - 2013



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos 2013.

Nota: A entidade pode ter mais de um público-alvo.

A regulamentação trazida pela LOAS implica diretamente na relação entre o Estado brasileiro e a dinâmica da sociedade. Segundo Quiroga (2005):

A regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) dá sequência a todo um percurso de lutas, discussões e consensos que vêm sendo construídos na sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas, ao mesmo tempo em que impõe novos desafios e exige novos posicionamentos de legisladores, conselheiros e gestores da assistência social no país (QUIROGA, 2005, p.60).

Há ainda, as entidades e organizações correlatas à política de assistência social e, que, segundo Colin e Fowler (2007), são aquelas que atuam, prioritariamente, em outras políticas públicas, como educação, saúde, entre outras, mas que mantêm, de forma continuada, permanente e planejada, algum serviço ou ação socioassistencial com vistas a atender ao público usuário da assistência social. Nesse agrupamento, estão principalmente, as entidades de educação e saúde, que realizam e/ou serviços, e/ou programas e/ou projetos de assistência social, seja no atendimento, na defesa de direitos ou no assessoramento e que será abordado mais amplamente no próximo tópico.

A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social são marcos políticos, e que como bem ressalta Quiroga (2005), são:

Coerentes entre si, que, como estágios sequenciais de avanço, desenharam um novo modelo de assistência social no país. Por ele, a assistência social se afasta do modelo unicamente centrado na provisão de bens e de ajuda aos mais pobres, para se estruturar enquanto política pública de proteção social, socialização de direitos, constituição e formação de cidadãos autônomos. Essa perspectiva, embora implique implantação gradual, indica mudanças significativas na postura e no engajamento do Estado em relação à assistência e também das entidades que, histórica e atualmente, compõem as redes socioassistenciais (QUIROGA, 2005, p.62).

Por isso, as entidades de assistência social foram alvo de um amplo debate nacional, principalmente na implementação do SUAS, em especial para a formulação de um novo conceito para as entidades de assistência social, possibilitando a reconstrução conceitual e o estabelecimento de diferentes vínculos com a política de assistência social, adequando-a aos termos do SUAS, conforme ressalta Colin e Fowler (2007). Um debate que envolve o assunto

em questão, abarca a “necessidade de uma precisa contabilização dos recursos públicos destinados às entidades e organizações, inclusive àquelas que tradicionalmente prestam algum serviço socioassistencial de forma isolada ou que, em verdade, vinculam-se a outras políticas sociais” (COLIN, FOWLER, 2007, p.102).

Diversas são as formas de repasse dos recursos públicos, segundo Colin e Fowler (2007), ocorrem seja por:

Intermédio de subvenções sociais e de transferências fundo a fundo, seja mediante a concessão de isenções e a previsão de imunidades tributárias, as quais ainda hoje contam com contraditórias interpretações, generosas algumas vezes, mas que acabam por distanciar outras entidades e organizações, de fato de assistência social, mas com menor capacidade de mobilização e pressão (IDEM, p.103).

Concomitante a isso, é imprescindível afirmar, consoante com Colin e Fowler (2007), que somente podem-se executar os serviços, programas e projetos de assistência social definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)<sup>32</sup>, no âmbito do SUAS, as entidades que tiverem inscrição nos Conselhos de Assistência Social, enquanto condição fundamental para o seu funcionamento, tornando assim entidades de assistência social. Portanto, é possível observar que as entidades de assistência social são importantes atores isso é comprovado pelo fato de que, principalmente o SUAS trouxe a necessidade de se fazer o debate a respeito desse tema, reconhecendo a existência de tais entidades como um fato real e existente na sociedade e que ao compor a rede tem contribuído para a materialização da política de assistência social.

### **3.3 O CEBAS e as Entidades de Assistência Social: as Áreas de Assistência Social, Saúde e Educação**

O presente tópico aborda brevemente o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social a partir das áreas que podem requerer tal certificado. Para facilitar a compreensão, será apresentado subtópicos: o primeiro, trata do CEBAS a partir da área da educação; o segundo, o CEBAS na área da saúde; o terceiro, o Certificado na área da assistência social e, por fim, breves ponderações sobre a rede socioassistencial da qual fazem parte as entidades de assistência social.

---

<sup>32</sup> Ver nota nº19.

### **3.3.1 CEBAS Educação**

Conforme a cartilha “O que é CEBAS Educação?” do Ministério da Educação (MEC), o processo de certificar as entidades passou a ser um:

Modelo descentralizado de Certificação, no qual os três Ministérios – Educação; Saúde; Desenvolvimento Social e Combate à Fome – dividem, de forma compartilhada e autônoma, a responsabilidade de identificar e certificar entidades parceiras, formando uma grande Rede de Proteção Social, universal e inclusiva, teve como marco regulatório a Lei nº 12.101/2009 e suas posteriores alterações (BRASIL, 2015, p.04).

A educação se inscreve em um contexto atual de demandas emergentes por políticas públicas democratizantes e se torna tema central, devendo ser tratada com a importância que merece, conforme ressalta Pereira (2014). As entidades beneficentes de assistência social na área da educação estão principalmente na educação superior – mas se encontram também na educação básica – que, nos últimos anos, vem sofrendo alterações para imprimir cada vez mais uma lógica mercantil e empresarial a atividade de educar. As escolas de ensino superior cumprem papel fundamental em uma sociedade, fornecendo não apenas formação técnica, mas também humana e social. No entanto, atualmente essa formação acontece visando, principalmente, o mercado de trabalho.

Para que todos tenham acesso a esse direito, o governo federal em 2005 traçou estratégias para enfrentar a problemática do acesso à educação pela classe trabalhadora<sup>33</sup>. Foi então criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI), em que as universidades que aderiram ao programa tiveram que se reorganizar para concessão e seleção de bolsas de estudos, de acordo com Pereira (2014, p.212), com vistas a “viabilizar o acesso da população

---

<sup>33</sup> Outras estratégias para o acesso à classe trabalhadora a educação são a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e as cotas. O REUNI tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior. As ações do programa contemplam: o aumento de vagas nos cursos de graduação, sobretudo no período noturno; a promoção de inovações pedagógicas; redução das taxas de evasão, além de outras metas que têm o intuito de diminuir as desigualdades sociais no país. A cota, por sua vez, também chamada de ação afirmativa, corresponde a uma forma de reservar vagas para dar acesso a negros, índios, deficientes, estudantes de escola pública e de baixa renda em universidades, concursos públicos e mercado de trabalho. Conforme a Lei nº 12.711/2012, alunos que estudaram todo o ensino médio em escolas públicas terão direito a 25% das vagas em todas as universidades e institutos federais. Sendo que metade delas são reservadas para estudantes com renda mensal familiar de até um salário mínimo e meio. Portanto, as medidas de cotas raciais e sociais implementadas pelo governo contribuem para o acesso de certos grupos na concorrência com o resto da população.

por intermédio de outro sistema que não apenas o habitual, no que se refere às formas de subsídio financeiro.”

Assim, o CEBAS Educação, conforme traz a cartilha do MEC, Brasil (2015), dentro do cenário atual das políticas de educação já existentes contribui para o processo de inclusão social no país através da garantia e oferta de bolsas integrais e/ou parciais aos estudantes de educação básica ou superior, tornando-se uma política pública de acesso. Portanto, as entidades que possuem o CEBAS Educação devem corresponder aos requisitos exigidos pela legislação tributária, oferecendo bolsas em atendimento à legislação corrente. Se preenchido os requisitos, podem usufruir de isenções tais como: pagamento das contribuições sociais, que sejam incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos seus empregados. Também podem usufruir de recebimento de transferências de recursos governamentais, ou seja, subvenções sociais.

São feitas algumas exigências para requerer o CEBAS Educação<sup>34</sup>, regulado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, que tem validade de três anos: a entidade precisa estar devidamente cadastrada no Censo da Educação Básica ou no Censo da Educação Superior; ter no mínimo doze meses de funcionamento anterior a data do requerimento e fazer a verificação de que a área de atuação preponderante é da educação (BRASIL, 2015). A atuação de ser preponderante de uma entidade será observada de acordo com o Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014, mas que, em resumo, significa que para ser preponderante em educação, a entidade deve gastar mais recursos com a concessão de bolsas de estudo do que com atividades relacionadas à assistência social ou a saúde.

### **3.3.2 CEBAS Saúde**

Em 1988, a saúde se atualiza como direito social, a partir da redefinição constitucional e também da regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), como afirma Fernandes e Schwartz (2014). No entanto, esse campo vem sofrendo forte impacto das transformações sociais impostas pelos ideais de privatização da saúde, se contrapondo ao projeto de reforma sanitária e da política normativa do SUS. Para Fernandes e Schwartz (2014, p. 230) a saúde “encontra-se nesta tensão: de um lado, o alargamento da proteção sanitária; de outro, a possibilidade de atuação privada em tal esfera.”

---

<sup>34</sup> Mesmo que a instituição atue na área de educação, a certificação CEBAS ou sua renovação será concedida somente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2015).

A política de saúde, materializada no SUS, tem se consolidado mediante inúmeras estratégias, nas quais as entidades beneficentes de assistência social se tornam um importante segmento na oferta de ações e serviços de saúde. De acordo com a cartilha “O Caminho para a Certificação”, do Ministério da Saúde (MS), de 2013, a secretaria responsável pela condução da certificação é a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). Para o Ministério da Saúde, ao assumir a responsabilidade pela certificação das entidades beneficentes de assistência social da área da saúde é possível utilizar dessa mudança para fortalecer a gestão do SUS, melhorando o acesso aos serviços através das seguintes diretrizes:

Participação dos gestores do SUS; o fortalecimento da pactuação da oferta de serviços entre os gestores do SUS e as entidades, por meio de instrumentos contratuais com metas claras e bem definidas; a utilização da produção ambulatorial com a produção de internação hospitalar na comprovação da prestação de serviços ao SUS; a inclusão de ações de saúde prioritárias na composição dos serviços prestados ao SUS pelas entidades e a criação de um Comitê Consultivo como espaço de reflexão e construção coletiva (BRASIL, 2013, p.13).

Conforme a cartilha do Ministério da Saúde, Brasil (2013), a entidade recebe o CEBAS Saúde quando atuar exclusivamente na área da saúde ou quando sua atividade preponderante é relacionada à área da saúde, ou seja, a maior parte das atividades realizadas são relacionadas a tal área, mais especificamente, de acordo com Brasil (2013, p.15), merecendo destaque para a inserção das ações prioritárias de saúde no “conjunto de critérios adotados para a comprovação da prestação de, no mínimo, 60% de serviços ao SUS pelas entidades, abrangendo as áreas de atenção obstétrica e neonatal, oncológica, de urgências e emergências, atenção aos usuários de álcool, crack e outras drogas e os hospitais de ensino.”

O processo de certificação não é algo simples e, por isso, envolve os três ministérios, a cartilha do MS, Brasil (2013), retrata isso ao esclarecer que:

A entidade que atua também nas áreas da Educação e/ou da Assistência Social obtém o certificado quando cumpre os requisitos da certificação em todas as áreas. Quando a entidade atua no setor Saúde, mas sua área de atuação preponderante é compatível com Educação ou Assistência Social, o MS é consultado pelo MEC ou pelo MDS, para se pronunciar quanto ao cumprimento dos requisitos na área da Saúde (BRASIL, 2013, p. 26).

### **3.3.3 CEBAS Assistência Social**

A cartilha denominada “Passos para a Certificação CEBAS Assistência Social” do MDS, Brasil (2015), reconhece a certificação das entidades beneficentes de assistência social como uma ferramenta importante para fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim como a parceria público-privada e também a melhoria dos serviços socioassistenciais. O departamento responsável dentro do MDS, no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) pelo processo de certificação é o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP. Tal cartilha esclarece que os serviços prestados de forma eventual, com ações pontuais de caráter unicamente caritativo e religioso, além de instituições que exigem pagamentos pelos serviços prestados, não são caracterizadas entidades de assistência social.

Para tanto, o CEBAS Assistência Social se torna importante, pois, possibilita a isenção de contribuições sociais e também a priorização na celebração de convênios com o poder público, além de outros fatores já expostos. O direito a isenção, em qualquer das áreas, como aponta a cartilha Brasil (2015), abrange as seguintes contribuições:

- I – 20% (vinte por cento), destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade;
- II – 1%, 2% ou 3% destinadas ao financiamento de aposentadorias especiais e de benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade;
- III – 15% (quinze por cento), destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;
- IV – contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social;
- V – COFINS incidente sobre o faturamento, destinada à seguridade social;
- VI – PIS/Pasep incidente sobre a receita bruta, destinada à seguridade social. (BRASIL, 2015, p.15).

O CEBAS Assistência Social também tem validade de três anos e também apresenta a questão da área preponderante, assim como os outros processos de certificação. O MDS esclarece, através de um exemplo, como ocorre a certificação com base na área preponderante: se a entidade apresenta 70% de sua despesa na área de assistência social e os outros 30% na área da saúde, nesse caso, a área preponderante de atuação será a assistência social, pois a despesa maior ocorre nessa área e seu protocolo acontecerá então no MDS, no

entanto, a entidade terá de reunir a documentação e cumprir os requisitos das duas áreas. Se, porventura, a entidade atuar em mais de uma área e solicitar a certificação, deverá apresentar documentos de todas as áreas, além de preencher os requisitos. Caso a entidade só consiga preencher os requisitos ou entregar documentos de apenas uma área, a entidade não terá direito ao CEBAS (BRASIL, 2015).

### ***3.3.4 Algumas Ponderações sobre a Rede Socioassistencial***

Como abordado ao longo dos capítulos deste presente trabalho, a assistência social foi historicamente realizada por ações caritativas e filantrópicas. Em 1988, porém, com a promulgação da Constituição Federal, a assistência social adquiriu o caráter de política pública, no entanto, a oferta dos serviços continuou dependendo da parceria com a rede privada<sup>35</sup>. Para tal parceria, as entidades de assistência social passaram a ser regulamentadas e certificadas para que houvesse uma padronização do atendimento. Assim, há a formação da rede socioassistencial privada do SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004, conforme afirma Couto (2009) é esclarecedora ao indicar a forma de organização do atendimento às demandas sociais, apontando a metodologia de rede como estratégia para garantir o sistema. Tal documento traz que a constituição da rede se dá, em grande medida, para garantir a eficiência, eficácia e efetividade na atuação, uma vez “que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução.”

Na PNAS/2004 concorrem, portanto, os conceitos de complementaridade, subsidiariedade e integralidade, em que a coordenação do sistema é estatal, para garantir a efetividade enquanto política pública. Assim sendo, os CRAS e os CREAS se tornam os espaços públicos estatais de maior relevância, sendo responsáveis não somente pelo trabalho de acolhimento dos usuários bem como suas demandas, mas também de ser indutor da rede no território onde se localiza (COUTO, 2009). Faz-se necessário compreender, conforme aponta Couto (2009), que a rede não é:

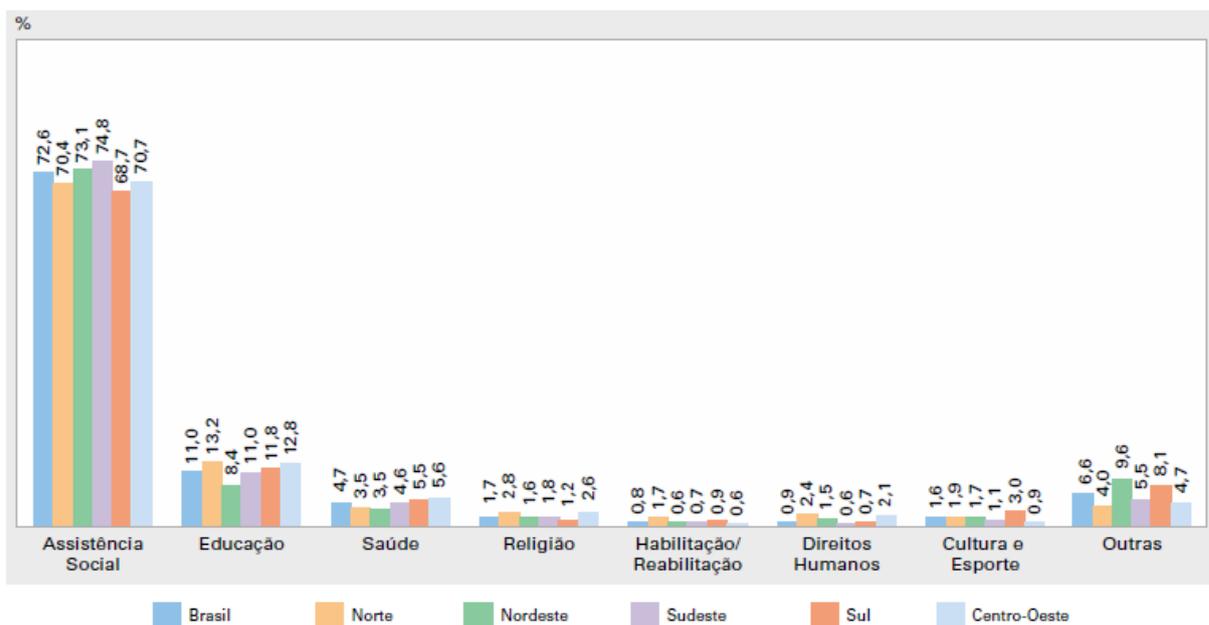
---

<sup>35</sup> A oferta privada de “ações sociais configura um campo difuso que, necessariamente, não se organiza pela regência de direitos sociais e pela sua vinculação à política pública, demandando um importante movimento a ser instituído, quando inseridas na órbita da política pública” (BRASIL, 2013, p.46).

A junção de entidades presentes nos territórios; ela é a pulsação conjunta das respostas articuladas para enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. É a constituição de uma estrutura orgânica, viva que articula o conjunto de respostas, com eficiência e eficácia, em torno dos problemas daquele território. Essa formulação exige um processo de gestão firme que seja constantemente monitorado e avaliado (IDEM, p.215).

Por ser parte importante da rede socioassistencial é necessário entender que as entidades e organizações de Assistência Social, junto às outras organizações sem fins lucrativos, integram um universo amplo e heterogêneo de vínculos, motivações e atuações – como pode ser verificado no gráfico 2 – em, que, sua missão torna-se atuar a partir de necessidades e problemas específicos da população, cujas finalidades são genericamente definidas como fim público ou promoção do bem-estar de grupos e pessoas (BRASIL, 2013).

GRÁFICO 2: Percentual das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos, por Grandes Regiões, segundo a principal área de atuação – 2013



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos 2013.

Ciente da enorme quantidade de entidades que compõe a rede socioassistencial é fundamental que o trabalho em rede apresente forte direção com coordenação estatal, pois como afirma Couto (2009), a rede no campo assistencial vem sendo sinônimo de somas de entidades existentes, quando, na verdade, deve ser a conjugação de um sistema eficiente e disponível para o enfrentamento das expressões da questão social. Para Couto (2009, p.216),

“a rede deve ser propulsora de trabalho sincronizado entre os serviços, programas e projetos e a transferência de renda.”

O conceito de rede é, portanto, repleto de significados e possibilidades de intervenção diversas, sendo fundamentadas em práticas e princípios democráticos, redes “constituem formas de organização e de interação. Como uma das formas de construir alianças implica em comunicação intensa, intercâmbio de informações e influências recíprocas” (BRASIL, 2013, p.8). No SUAS, a organização pressupõe diversas possibilidades de articulação como, por exemplo, entre os entes federados e as entidades operadoras de serviços. A rede socioassistencial é:

Com base nesses dispositivos, concebe-se que a rede socioassistencial é constituída pelo conjunto de serviços socioassistenciais, cujo funcionamento constitui um espaço de relacionamento inter-organizacional, para potencializar esforços, meios e informações que alcancem a integralidade e a completude de respostas devidas à população usuária ou potencialmente usuária dessas prestações. A rede socioassistencial integra os serviços públicos prestados pelo ente estatal ou por organizações e entidades de assistência social, cujos participantes gozam de autonomia que lhes confere sua natureza jurídica, mas vinculados em rede realizam pactos em torno de objetivos comuns para responder a necessidades coletivas e garantir direitos, de acordo com as diretrizes políticas da política de assistência social (IDEM, p.88).

O trabalho das entidades de assistência social na rede socioassistencial deve ser de complementaridade, para que seja de fato uma estratégia de articulação e não apenas uma alternativa para diminuir a responsabilidade estatal, transferindo-a para a sociedade. Dessa forma, foi possível perceber como as entidades se apresentaram na oferta de ações e serviços na área da saúde, educação e, principalmente, da assistência social. O Estado ciente desse contexto concedia e concede, ainda hoje, subvenções sociais, além de legislações que regulam a existência de tais entidades. O CEBAS é um claro exemplo, se mostrando enquanto certificado que atesta e regula a participação das entidades na rede socioassistencial. O próximo capítulo, portanto, se propõe a partir das legislações antes e após o SUAS, analisar o conceito de entidades de assistência social e o processo de certificação de tais entidades, entendendo a relevância desses assuntos para compreender a relação entre Estado e Sociedade Civil.

## **CAPÍTULO 4**

### **O CONCEITO DE ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO: AS LEGISLAÇÕES ANTES E PÓS-SUAS**

A filantropia – aqui entendida como desprendimento, profundo amor à humanidade e a preocupação em praticar o bem – e as políticas sociais sempre mantiveram entre si “uma relação perversamente duradoura e permanente, consagrada pelo Estado brasileiro por meio de múltiplos mecanismos reguladores” (MESTRINER, 2012, p.39). Esse capítulo se propõe, em alguma medida, abordar tais mecanismos reguladores e como, atualmente, se apresentam e regulam as entidades de assistência social no Sistema Único de Assistência Social a partir de dois grandes eixos, escolhidos em decorrência da relevância bem como por apresentar maior destaque no que diz respeito às regulações. O primeiro tópico trata do conceito de entidade de assistência social a partir das legislações identificadas que abordam tal assunto. O segundo tem por pretensão, apresentar o processo de certificação das entidades de assistência social, a partir de uma perspectiva histórica.

#### **4.1 O Conceito de Entidade de Assistência Social**

Este tópico tentará a partir de análises das legislações encontradas, abordar as mudanças ocorridas no que diz respeito ao conceito de entidades de assistência social, pois entende-se que a definição de sua denominação é fundamental para entender o papel que atualmente apresentam no SUAS. Dentre as 101 (cento e uma) legislações identificadas que se referiam às entidades de assistência social, 08 (oito) se referiam diretamente ao eixo que aqui será apresentado: o conceito de entidade de assistência social. Para compreender o conceito de tais entidades tal qual ele se apresenta hoje, se faz fundamental entender que, conforme afirma Colin (2008):

A assistência social, apesar de hoje ser política constitucionalmente regulada, ainda suscita dificuldades acerca da sua adequada conceituação. O próprio texto constitucional, ao tratar da questão, não traça contornos precisos para a área, mas apenas consigna, em seus art.203 e 204, que ela será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, estabelecendo seus objetivos e diretrizes. À sua vez, em complemento, a LOAS, em seu art.1º, caracteriza a assistência social no âmbito da política de seguridade social, e no art. 2º descreve os objetivos da política ainda com foco

nos segmentos e em ações complementares e/ou residuais (COLIN, 2008, p.65).

Como visto nos capítulos anteriores, a recente regulamentação da política de assistência social visa, entre outros objetivos, a superação da visão tradicional da qual historicamente foi submetida, baseada em ações caritativas e benemerentes. Esta visão tradicional esteve vinculada à prestação de serviços e benefícios por entidades do chamado Terceiro Setor, que conforme apontado nos capítulos precedentes – sobretudo no capítulo 3 – foram formadas com o propósito de fornecer ajuda aos pobres e necessitados, modelo de origem da assistência social (IDEM, 2008). Assim as ações decorrentes do Estado neoliberal e dos incentivos para cada vez mais reforçar a existência do assim chamado Terceiro Setor, segundo Colin (2008, p.66), contribui “de forma a provocar a instituição de diversos modelos legais de entidades privadas, bem assim de exonerações tributárias, como estratégia para lhes garantir sustentação e legitimidade”.

É de suma importância ressaltar que estabelecer delimitações para o conceito de entidades de assistência social tem relação direta com a tomada de posição no que se refere ao processo de construção e também quanto ao objetivo que a política de assistência social pretende alcançar. Apesar das tentativas de delimitação do termo, há confusões no plano conceitual e legislativo que de acordo com Colin (2008), decorrem das diversas formas jurídicas adotadas assim como da precariedade dos conceitos e da fragmentação da legislação, exigindo-se aprimorar as concepções em disputa. A clara definição do conceito de entidades de assistência social se faz necessária não somente no plano político – para esclarecer a sua atuação no campo da política de assistência social – como também está relacionada, segundo Colin (2008, p.67) à “necessidade de precisa contabilização dos recursos públicos destinados às entidades e organizações, de forma direta ou indireta, inclusive àquelas que tradicionalmente prestam algum serviço socioassistencial ou que vinculam-se a outras políticas setoriais.”

A política de assistência social no Brasil tem sido delineada por normativas recentes que apresentam elementos para a compreensão das entidades de assistência social conferindo, conseqüentemente, contorno ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Essas normativas são: a Constituição Federal de 1998; a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; a Política Nacional de Assistência Social de 2004 – PNAS/2004; a Norma Operacional Básica de 2005 – NOB/SUAS/2005 e a NOB/SUAS/2012; os Decretos; as Portarias e as Resoluções do CNAS. O quadro 4 que segue apresenta o título e a ementa das

principais legislações que tratam sobre o conceito de entidades de assistência social, dentre os anos de 1988 e 2014. Tais normativas estão em ordem da data de publicação.

QUADRO 4. O Título e a Ementa das Legislações Referentes ao Eixo Conceito de Entidades de Assistência Social

TÍTULO	EMENTA
Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Resolução nº 28, de 18 de fevereiro de 2004.	Reconhece a alteração promovida pelas Entidades, registradas neste Conselho, de sua denominação em decorrência da adequação à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.	Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS.
Resolução CNAS nº 191 de 10 de novembro de 2005.	Institui orientação para regulamentação do art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 - LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais.
Resolução nº 81, de 18 de maio de 2006.	Normatiza o conceito de assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa disposto na Lei do PROUNI.
Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007.	Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.
Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011.	Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

Fonte: Elaboração própria.

Com a Constituição de 1988, as entidades segundo Battini (1998, p.39) “devem tramitar do campo privado para o público, permitindo a garantia dos direitos e a representação política dos usuários.” Com o SUAS é reafirmado às entidades sua participação compondo a rede socioassistencial, assunto tratado no capítulo 3. No entanto, anterior ao SUAS, está a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS) que em seu art. 3º, define as entidades e organizações de assistência social como “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 direitos.” Somente essa definição constava na LOAS, não apresentando outras características necessárias ao entendimento do que viria a ser as entidades que atuam na defesa e garantia de direitos, por exemplo. Entretanto no art. 9º já se afirmava que o funcionamento das entidades de assistência social dependeria de sua inscrição prévia no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, a depender do caso. É de suma importância destacar, conforme Quiroga (2005) que:

A regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) dá sequência a todo um percurso de lutas, discussões e consensos que vêm sendo construídos na sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas, ao mesmo tempo em que impõe novos desafios e exige novos posicionamentos de legisladores, conselheiros e gestores da assistência social no país. Sem dúvida, essa regulamentação implica definições que tocam a relação entre o Estado brasileiro e a própria dinâmica da sociedade e suas organizações de assistência e proteção social (QUIROGA, 2005, p.60).

Por sua vez, a Resolução<sup>36</sup> nº 28, de 18 de fevereiro de 2004 reconhece a alteração de denominação promovida pelas Entidades Beneficentes de Assistência Social, registradas no CNAS, em decorrência da aprovação do Código Civil. Assim, a Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, que aprova a NOB/SUAS considera urgente e fundamental adotar na Assistência Social um regime geral próprio de gestão, assim como a Constituição Federal de 1988, no art. 204, inciso I, a NOB/SUAS/2005 reconhece e reafirma a:

---

<sup>36</sup> As resoluções são, conforme Meirelles (2007, p.183) “atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos para disciplinar matéria de sua competência específica. Por exceção admitem-se resoluções individuais.” Ainda segundo o autor, as resoluções são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo inová-los ou contrariá-los, mas unicamente complementá-los e explicá-los. Os efeitos das resoluções podem ser internos ou externos, a depender do campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta.

Exigência de ação integrada com a sociedade civil, por meio de suas organizações sem fins lucrativos, nominadas em lei como entidades de Assistência Social, sob o modelo público não-contributivo e não-lucrativo de gestão, cuja direção, nem estatizadora, nem de subsidiariedade, consagra parcerias sob a primazia do dever de Estado e do direito de cidadania (BRASIL, 2005, p.11).

A NOB/SUAS de 2005, afirma que o vínculo SUAS – que é o vínculo estabelecido entre as entidades de Assistência Social e o SUAS – é traçado pelo reconhecimento de que as entidades são parceiras da política pública de assistência social. Com esse reconhecimento pelo órgão gestor, a entidade que está previamente inscrita no Conselho de Assistência Social será identificada a partir de suas ações nos níveis de complexidade posto pela PNAS/2004 e também será analisada a possibilidade de inserção no processo de trabalho na rede hierarquizada e complementar (BRASIL, 2005). Portanto, é possível afirmar que o vínculo SUAS só se tornou possível a partir da conceituação do que são entidades de assistência social, reconhecido pela LOAS, com alterações da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, pois reconhecendo o que são entidades pode-se inferir que são parceiras e fundamentais no atendimento, assessoramento e garantia de direitos.

Já a Resolução CNAS nº 191 de 10 de novembro de 2005, em seu art. 1º considera algumas características essenciais para explicitar o que são as entidades e organizações da assistência social:

I - ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art. 53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS; II - ter expresso, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais; III - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua; IV - garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie; V - possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente; VI - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais (BRASIL, 2005).

Esta resolução ressalta que não são consideradas entidades de assistência social entidades religiosas, partidos políticos, clubes, templos, entre outros que possuam como

característica o benefício exclusivo de seus associados, dirigindo suas atividades à um público restrito, categoria ou classe. No art. 2º, a resolução nº 191 de 10 de novembro de 2005 considerou várias formas de atuação das entidades de assistência social: as caracterizadas como de atendimento e as de assessoramento e defesa e garantia de direitos foram abarcadas por: assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais; promoção da defesa de direitos já estabelecidos; formação política-cidadã de grupos populares; reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos; sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã; estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda; produção e socialização de estudos e pesquisas; monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social e do orçamento e execução orçamentária.

O decreto<sup>37</sup> nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 inova no sentido de trazer especificações do que são entidades e organizações de assistência social de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos. Desse modo, em seu art. 1º aponta que as “entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da LOAS.” Cujas características essenciais das entidades e organizações de assistência social são: realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma do decreto referido; independentemente de contraprestação do usuário, garantir a universalidade do atendimento e, por fim, ter finalidade pública bem como transparência nas suas ações.

No art. 2º são definidas as entidades e organizações de assistência social de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos<sup>38</sup>. Vale salientar que, no art. 4º do referido decreto, chama-se a atenção para o fato de que somente as entidades e organizações devidamente inscritas nos conselhos poderão executar os serviços, programas e projetos de

---

<sup>37</sup> Decreto é, conforme Meirelles (2007), ato administrativo da competência exclusiva dos Chefes do Executivo. Tem por objetivo prover situações gerais ou, ainda, individuais que foram abstratamente previstas de modo rápido, explícito ou implícito, pela legislação. Portanto, enquanto ato administrativo, de acordo com Meirelles (2007, p.180) o decreto “está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo.” O decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 é aqui entendido como um decreto independente ou autônomo, modalidade do decreto geral (normativo), em conformidade com Meirelles (2007). Essa modalidade de decreto organiza matéria ainda não pautada especificamente em lei. Assim, esses provimentos são aceitos desde que não invadam o escopo da lei, isto é, como afirma Meirelles (2007, p.180) “as matérias que só por lei podem ser reguladas.”

<sup>38</sup> Ver capítulo 3 deste trabalho, em que essa definição já foi discutida.

assistência social vinculado à rede socioassistencial que integra o SUAS. No entanto, em conformidade com Colin (2008):

Resta, ainda, por fim, que se estabelecer a diferenciação com as entidades cuja atribuição precípua se vincula a outras políticas setoriais, mas que tradicionalmente foram identificadas como de assistência social por desempenharem alguma atuação na área. Observa-se que o Decreto de regulação não tornou evidente esta classificação, provavelmente devido às injunções desfavoráveis destas instituições, as quais temem a suspensão ou o cancelamento do CEBAS e, como consequência, dos benefícios tributários correspondentes (COLIN, 2008, p.79).

A Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que trouxe alterações para a LOAS aprimoraram o conceito e o entendimento do que são entidades e organizações de assistência social bem como definiu as entidades que são de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos – definições estas tratadas no capítulo 3. Assim, o art. 3º teve nova redação, em que as entidades e organizações de assistência social são “aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.” O emprego dos termos isolada e cumulativamente (adjetivo e advérbio, respectivamente) enfatizou que nas funções que devem exercer tanto podem ser realizadas de forma isolada, ou seja, somente a entidade que se propõe a tal serviço em uma área apenas quanto cumulativamente, ou seja, em mais de uma área.

Compreender o conceito de entidades de assistência social é essencial uma vez que, segundo o art. 6º da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, a gestão das ações na área de assistência social organizada através do SUAS tem por objetivos entre outros, integrar a rede pública e privada (composta pelas entidades de assistência social) de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. A referida lei acrescenta à LOAS a definição do que são entidades e organizações de assistência social de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos.

Com o propósito de reforçar o entendimento do que são entidades de assistência social e também de determinar parâmetros legais para a explicação da terminologia de tais entidades, em 2011 foi editada a Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011 que caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social. Essa caracterização foi feita em forma de matriz e ocorreu – como explicitado no art. 2º de tal resolução, por entender que as atividades relacionadas ao assessoramento e defesa e garantia de direitos constituem o conjunto das ofertas e atenções da política pública de assistência

social que são articuladas à rede socioassistencial, além de “possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa, no campo socioassistencial, a criação de espaços para a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como o fortalecimento da organização, autonomia e protagonismo do usuário.”

As matrizes, portanto, estão divididas em atividade (o quê), objetivos (para quê), público alvo (para quem) e resultados/impactos esperados (contribuir para). Para o escopo da análise proposta por este tópico interessa o que são estas atividades:

a) matriz 1: compreende o assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro;

b) matriz 2: envolve a sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza, a serem incorporadas nas políticas públicas;

c) matriz 3: o estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda;

d) matriz 4: produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade sobre os seus direitos de cidadania e da política de assistência social, bem como dos gestores públicos, trabalhadores e entidades com atuação preponderante ou não na assistência social subsidiando-os na formulação, implementação e avaliação da política de assistência social;

e) matriz 5: promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de defesa de direitos;

f) matriz 6: reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente;

g) matriz 7: formação político cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros/as e lideranças populares;

h) matriz 8: desenvolvimento de ações de monitoramento e controle popular sobre o alcance de direitos socioassistenciais e a existência de suas violações, tornando públicas as diferentes formas em que se expressam e requerendo do poder público serviços, programas e projetos de assistência social.

Ao longo deste tópico foi analisado o percurso das principais legislações, que a partir da Constituição Federal de 1988, versam sobre o conceito de entidade de assistência social. Antes da Constituição Federal de 1988, as entidades de assistência social eram denominadas

de acordo com o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) que teve sua origem na Lei nº 3.577, de 04 de julho de 1959 e no Decreto nº 1.117, de 01 de junho de 1962, que regulamentava as isenções das contribuições previdenciárias para entidades filantrópicas, sendo reconhecidas como de utilidade pública. Esse título recebeu diversas denominações ao longo dos anos. Essa evolução pode ser acompanhada no quadro 5, a seguir, em que as classificações são realizadas a partir das legislações.

QUADRO 5: A Evolução Histórica do Certificado - CEBAS

	Declaração de Utilidade Pública Federal	Entidades Filantrópicas	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos	Certificado de Entidade de Assistência Social (CEAS)	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)
<u>Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 e Decreto nº 50.517, de 3 de maio de 1961</u>	X	-	-	-	-
<u>Lei nº 3.577m de 4 de julho de 1959 e Decreto nº 1.117, de 1 de junho de 1962</u>	X	X	-	-	-
<u>Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993</u>	-	-	X	-	-
<u>Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.</u>	-	-	X	-	X
<u>Nomenclatura utilizada pelo CNAS entre a publicação do Decreto nº 2.536, de 1998 e a Lei nº 12.101, de 2009.</u>	-	-	-	X	-
<u>Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.</u>	-	-	-	-	X

Fonte: BRASIL, 2015, p.55

Ao se referir ao Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), no entanto, não é viável desconsiderar as terminologias utilizadas ao longo dos anos para reportar-se ao certificado. Como o quadro 5 mostra, em 1935 era denominado de Declaração de Utilidade Pública Federal, em 1959 essa denominação permaneceu, mas se referindo as entidades agora como entidades filantrópicas. Em 1993, ou seja, após a Constituição Federal de 1988, passou a ser nomeado como Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, sendo assim designado até 1998. Desse ano até 2009, o certificado recebeu a denominação de Certificado de Entidade de Assistência Social (CEAS). com a Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, o certificado passa então a ser designado de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Entretanto, no intervalo entre os anos de 1998 e 2009, houve um curto espaço de tempo em que o certificado recebeu a denominação de

Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, sobre isso Boschetti (2003) afirma que:

Por meio desta modificação, se avança no processo de definição do que são entidades assistenciais e se assume legalmente que entidades que desenvolvem ações assistenciais com recurso público não são entidades filantrópicas, mas entidades beneficentes de assistência social. Ainda que se tenha mantido o termo “beneficente”, estabeleceu-se a diferenciação entre filantropia (fazer caridade) e beneficiar (prestar benefícios) com recurso público. Pode-se vislumbrar aqui, um caminho para avançar na definição e diferenciar conceitualmente assistência social pública de filantropia (BOSCHETTI, 2003, p.139).

É importante pontuar que, segundo Colin (2008):

A própria Constituição Federal emprega termos diferenciados para referir entidades e organizações com atuação no meio social, conforme até mesmo a posição topográfica do dispositivo, como se pode verificar, por exemplo, no art.199, que refere entidade filantrópica; no art. 195, § 7º, que fala em entidade beneficente de assistência social; no art. 204, inciso I, que trata de entidades beneficentes e de assistência social; no art. 203, *caput*, e inciso II, que cuida das escolas filantrópicas; no art. 222, § 1º, que menciona entidades não governamentais; e, por fim, no art. 150, inciso VI, alínea *c*, que prefere a expressão instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos (COLIN, 2008, p.69).

O emprego de conceituações diferentes na Constituição Federal de 1988 revela o campo obscuro que é esse tema, pois são usados diferentes termos para uma mesma situação. Por isso, compreender o conceito de entidade de assistência social se mostra fundamental uma vez que tais entidades são reconhecidas enquanto integrantes da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social e, concomitante a isso, recebem isenções e recursos do Estado para execução de seus serviços, programas e projetos. No entanto, a terminologia que diz respeito às entidades de assistência social nem sempre foi vista de forma clara principalmente, devido à existência de leis como a Lei nº 9.790, de 15 de março de 1999, que qualifica pessoas jurídicas de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, da Presidência da República, que regula a concessão do CEBAS pelo CNAS; a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, que disciplinam a concessão do título de utilidade pública; a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que concede benefícios tributários a pessoas jurídicas doadoras de recursos financeiros a entidades civis; a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que concede benefícios tributários a pessoas jurídicas

doadoras de recursos financeiros a entidades civis; a Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, que prevê a criação e o funcionamento de cooperativas sociais; a Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organização Social (OS) e também a Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário, das quais algumas dessas legislações foram melhor discutidas no capítulo 1 deste trabalho. A existência destas leis mostra que diferentes termos são utilizados para se referir as entidades.

A historicização do conceito via normatizações apresentadas durante esse tópico mostra a preocupação em aperfeiçoar o conceito de entidade de assistência social, principalmente após o SUAS. Infere-se, portanto, que tal preocupação diz respeito, sobretudo, ao reconhecimento do importante papel que as entidades apresentam no contexto do SUAS, dado a enorme quantidade de entidades e serviços prestados. Assim como a definição do que são entidades de assistência social é importante para compreender seu papel na política de assistência social, o processo de certificação de tais entidades também é imprescindível, porque lida para além da assistência social, com as áreas de saúde e educação, bem como com recursos e isenções. Sobre o processo de certificação das entidades de assistência social é que se trata o processo tópico.

#### **4.2 O Processo de Certificação das Entidades de Assistência Social e suas Implicações**

Segundo a Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, em seu artigo 1º, a certificação das entidades beneficentes de assistência social bem como a:

Isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei (BRASIL, 2009).

A concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social, ao longo dos anos, segundo Colin (2008) sofreu a influência dos diferentes períodos históricos pelo qual a política de assistência social passou, principalmente, no que diz respeito à relação com a filantropia. Para tratar desse eixo que diz respeito ao processo de certificação das entidades de

assistência social serão utilizadas 45 (quarenta e cinco)<sup>39</sup> legislações das 101 (cento e uma) encontradas, pois essas são as que especificamente tratam desse assunto.

#### ***4.2.1 O Processo de Certificação Anterior ao SUAS***

A certificação é importante, pois serve para a isenção de contribuições sociais, a priorização na celebração de convênios com o poder público, além de outros benefícios. Assim, o Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993 e o Decreto nº 1.038, de 07 de fevereiro de 1994 dispendo sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos afirmam que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) era o responsável por verificar se as entidades estariam cumprindo os requisitos necessários, aplicando a gratuidade que fosse pelo menos equivalente à isenção de contribuição previdenciária por ela usufruída. Antes de 1993, essa função era cumprida pelo CNSS.

Até o ano de 2004, várias normativas são promulgadas para estabelecer regras e critérios concernentes ao processo de concessão do atestado de registro às entidades. Entre elas, as Resolução nº 34, de 10 de junho de 1994 e a Resolução nº 46, de 7 de julho de 1994, ambas tratando de critérios para concessão e renovação do atestado de registro das entidades. Tais resoluções significam avanços e se preocupam em não gerar descontinuidade nas atividades assistenciais, além de atribuir ao CNAS papel relevante na concretização das mudanças a partir da LOAS. A Resolução nº 34 traz que são as entidades sem fins lucrativos que poderão obter registro no CNAS, entre elas as que promovam: proteção a família, amparo às crianças, integração ao mercado de trabalho, etc. E entre os requisitos necessários para o pedido de registro está o atestado de que a entidade está em regular funcionamento que deveria ser emitido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para casos de entidades que atenda crianças e adolescentes.

A Resolução nº 46 define que o certificado de entidades de fins filantrópicos poderá ser concedido ou renovado para entidades beneficentes de assistência social, educacional ou de saúde, desde que comprovem as exigências impostas. No entanto, as entidades de saúde e a Santa Casa ou Hospital filantrópico oferecendo sessenta por cento do atendimento ao Sistema Único de Saúde – SUS, não precisam aplicar gratuidade. Por sua vez, as Resoluções nº 96, de 13 de outubro de 1994 e Resolução nº 49, de 3 de maio de 1996 estavam preocupadas em definir que os registros e certificados fosse emitidos somente em nome das entidades

---

<sup>39</sup> As legislações bem como sua descrição estão anexadas ao final deste trabalho.

mantenedoras, que possuíam personalidade jurídica própria. Isso significa que a entidade principal deveria ser responsável pelos documentos das entidades mantidas enviando tudo para o CNAS.

Em 1998 é emitido um importante decreto que trata sobre a concessão do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos, o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.237, de 2010, analisado no próximo tópico – mas que até 2010 sofre alterações do Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000; Decreto nº 4.327, de 8 de agosto de 2002 e do Decreto nº 4.499, de 4 de dezembro de 2002. Em linhas gerais, este decreto aprofunda as questões postas pelas resoluções citadas acima sem alterá-las, preocupando-se, sobretudo, com as isenções e se o valor delas estaria sendo aplicadas nas atividades das entidades. Em 1999, a Resolução nº 31, de 24 de fevereiro estabelece as regras para a concessão do registro de entidade no CNAS, afirmando que tal registro quando fornecido terá validade por tempo indeterminado, mas que terá o registro cancelado aquelas instituições que infringir qualquer disposição da resolução, além de seu funcionamento tiver sofrido continuidade, bem como comprovada irregularidade na gestão administrativa. A Resolução nº 32, de 24 de fevereiro do mesmo ano trata sobre o Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos, e altera quem são consideradas entidades beneficentes de assistência social, excluindo, por exemplo, as que promovem o desenvolvimento da cultura.

No ano de 2000, a Resolução nº 177, de 10 de agosto ao tratar das regras e critérios para a concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos altera as outras resoluções que dispõem sobre tal assunto e inova ao afirmar, no art. 3º que as entidades exclusivamente de assistência social, poderão solicitar em um mesmo processo o Registro e o Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos. Resoluções como a de nº 107, de 14 de agosto de 2002 e de nº 155, de 16 de outubro de 2002 estão preocupadas, respectivamente, em dispor sobre o requerimento de revisão de indeferimento dos pedidos de concessão ou renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e da padronização das certidões sobre a situação de processos de registro emitidos.

Todas as legislações aqui comentadas foram legislações pós Constituição de 1988 e anteriores a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que institui o modelo de gestão SUAS. É possível inferir a partir das análises de tais normativas que após a LOAS houve uma maior tentativa de regulamentar e definir criteriosamente as regras para o registro no Conselho e também para a concessão da certificação. Explícita, entretanto, a preocupação do Estado em regular o processo de certificação e definir o papel das entidades de assistência

social. A mudança dos nomes - Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, Certificado de Entidade de Assistência Social e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – durante esse período em nada alteram as regras para as concessões, isenções e convênios. Tendo em vista o exposto acima, o próximo tópico se propõe a mostrar como se deu esse processo de certificação após os SUAS com base nas normativas que surgiram a partir do SUAS.

#### ***4.2.2 O Processo de Certificação Após o SUAS***

Quando se trata do processo de certificação das entidades de assistência social é importante frisar o papel do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O CNAS foi oficialmente instalado em 1994, em decorrência da LOAS (1993), alteração ocorrida na busca de colocar a assistência social no contexto de efetivação dos direitos sociais. No art. 18 da LOAS, já com as alterações sofridas pela Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009, é definido as competências do Conselho Nacional de Assistência Social. Entre as competências, ressalta-se os seguintes incisos:

- I – aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III – acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>40</sup>; (Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009)
- IV – apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; (Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009 (BRASIL, 1993).

Antes da LOAS, o conselho existente era o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) – como apontado nos capítulos anteriores deste trabalho – que segundo Mestriner (2008) foi a primeira grande regulamentação relacionada a assistência social no país. No entanto, o CNSS quando criado passa a ser um dos órgãos de cooperação<sup>41</sup> do Ministério da

---

<sup>40</sup> O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em maio de 2016, passa a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDA.

<sup>41</sup> De acordo com Colin (2008, p.83), ao englobar as áreas sociais sob a égide de um mesmo organismo, contribuiu-se para a “precariedade na delimitação da política de assistência social,

Educação e Saúde, funcionando em suas dependências e, de acordo com Mestriner (2008, p.58), “sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar.” Optou-se por resgatar a história do CNSS para mostrar que desde a sua criação, o conselho esteve voltado para a atividade de avaliar pedido de subvenções tanto ordinárias quanto extraordinárias. Sendo, portanto, um conselho de auxílios e subvenções, cumprindo seu papel que na época se reduzia a subsidiar as ações das instituições privadas (IDEM, 2008).

Com isso, Colin (2008) afirma que:

Paulatinamente a legislação foi incorporando a ampliação dos benefícios fiscais, tais como a isenção das contribuições previdenciárias e dos impostos de importação, a imunidade em relação aos impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços, mas sempre condicionados ao registro das entidades junto ao CNSS, como ocorria sob a égide do Decreto-Lei nº 5.698/43<sup>42</sup> e da Lei nº 1.493/51<sup>43</sup>, e hoje junto ao CNAS (COLIN, 2008, p.83).

Com a Constituição Federal de 1988, que exigiu novas normativas, houve mudanças no que se refere à concessão de certificados e ao cadastro e registro relacionado às entidades beneficentes de assistência social. Foram criadas instâncias deliberativas<sup>44</sup> para compor um sistema descentralizado e participativo. E para que as entidades de assistência social pudessem funcionar, as inscrições passaram a se realizar junto aos conselhos municipais, que ficaram responsáveis de estabelecer os critérios para o funcionamento de tais entidades, além disso, tiveram de manter fiscalização contínua no que se refere ao tipo e qualidade dos serviços prestados (COLIN, 2008).

A Resolução nº 22, de 24 de fevereiro de 2005, do CNAS, estabelece procedimentos sobre a inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social como condição essencial para formular pedido de Registro e Certificado no CNAS, afirmando no art. 1º que caso os pedidos de registro e certificação de entidade beneficente de assistência social não tenham a apresentação da inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho Estadual de Assistência Social se não houver Conselho Municipal no

---

confundindo-a, equivocadamente, com as ações de saúde, de educação e de cultura, cujos reflexos são até a atualidade fortemente sentidos, face as múltiplas atividades desenvolvidas pelas instituições filantrópicas, em geral de natureza voluntária ou religiosa, com atuação voltada à população carente.”

<sup>42</sup> Dispõe sobre a cooperação financeira da União com as entidades privadas.

<sup>43</sup> Dispõe sobre o pagamento de auxílio e subvenção.

<sup>44</sup> Conforme Nascimento (2004, p.91) em 1995, o CNAS já estava “consolidado como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). As resoluções publicadas, em sua maioria, continuaram relacionadas à concessão de registro e certificação das entidades.”

município de sua sede, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal chegarão a ser processados em autos com indicação específica, no entanto, serão encaminhados à Coordenação de Normas da Assistência Social do CNAS. A Resolução nº 268, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS, é editada com o objetivo de autorizar o Conselho Nacional de Assistência Social a proceder de forma a evitar a tramitação do processo de pedidos equivocados.

Em 2008, a Resolução nº 53, de 31 de julho de 2008, é publicada, tal resolução aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Isso tem implicações para o processo de certificação, pois, como mencionado anteriormente o CNAS é o responsável por esse processo. Algumas competências do CNAS no que diz respeito ao certificado são alteradas:

III. observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social;

IV. conceder registro e certificado<sup>45</sup> de entidade beneficente de assistência social e, ainda, manifestar-se sobre a natureza do bem a ser importado e a habilitação da entidade, e de outras contribuições fiscais incidentes sobre os alimentos de qualquer natureza, e outras utilidades, adquiridas no exterior por doação, limitada às entidades e instituições de assistência social devidamente registradas no CNAS, de acordo com o que dispõe a Lei nº. 4.917, de 17 de dezembro de 1965; (...)

XIX. cancelar o registro, bem como o Certificado de entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidade na aplicação de recursos públicos, na forma do disposto no art. 36 da LOAS, bem como das que deixarem de cumprir os princípios estabelecidos no art. 4º da LOAS<sup>46</sup>;

XX. cancelar o registro, bem como o Certificado, desde que verificado em processo regular o descumprimento da legislação pertinente;

---

<sup>45</sup> Registro está relacionado à inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou no Distrito Federal de acordo com a localização de sua sede. O Certificado é concedido às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde.

<sup>46</sup> Os princípios pelos quais a assistência social se rege são, conforme o art. 4º da LOAS: I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993).

XXI. anular a decisão que tenha deferido ou indeferido o Registro ou o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, desde que haja comprovação em processo regular, da ocorrência de vício de legalidade; (...)

XXIII. apreciar e julgar os recursos interpostos por entidades e organizações de assistência social para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao seu funcionamento, nos termos em que dispõe o art. 9º, § 4º da LOAS<sup>47</sup>; dar publicidade às demonstrações contábeis, estatuto e relatório de atividades das entidades certificadas. (BRASIL, 2008)

Importante ressaltar que o art. 6º de tal resolução, explicita que faz parte da estrutura do CNAS 3 (três) Câmaras de Julgamento, que tem por competências deliberar sobre o pedido de registro das entidades, o pedido de concessão e renovação do certificado das entidades, sobre a habilitação das entidades e a relação com outras contribuições fiscais incidentes sobre os alimentos e/ou doações. No art. 30, § 5º é definido dentro da Secretaria Executiva do CNAS um Serviço de Cadastro de Entidades, Organizações e Conselhos de Assistência Social, mostrando assim o quanto o CNAS é o órgão responsável por normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, conforme já definia a LOAS.

Tendo em vista que a respectiva inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, além do efetivo funcionamento de entidades e organizações de assistência social são requisitos para a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, a Resolução nº 69 de 17 de agosto de 2009 recomenda aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal que comuniquem ao CNAS as entidades e organizações de assistência social que estejam sem inscrição ou cujas atividades tenham sido encerradas no exercício anterior. Para tanto, que verifiquem no primeiro trimestre de cada ano através do Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social – SICNAS, aquelas que estão sem inscrição ou cujas atividades tenham sido encerradas. A Resolução nº 83, de 16 de setembro de 2009, por sua vez, recomenda às entidades que apresentem pedidos de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social com antecedência máxima de 120 (cento e vinte) dias da data de vencimento do

---

<sup>47</sup> Segundo o art. 9º, § 4º da LOAS, as entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal (BRASIL, 1993).

Certificado vigente. E caso os pedidos de renovação forem apresentados fora da data estabelecida os pedidos não serão considerados e os documentos serão devolvidos à entidade.

No final do ano de 2009 é publicada a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. A referida Lei traz:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei (BRASIL, 2009).

Ao declarar que a certificação será concedida a entidades reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social mostra-se a importância de delimitar o conceito de entidades de assistência social – assunto do primeiro tópico deste capítulo –, e que a ausência de clara definição do conceito pode provocar distorções e equívocos no processo de inscrição, registro e certificação, conforme ressalta Colin (2008). No art. 3 desta mesma lei é especificado que certificação ou sua renovação será concedida à entidade beneficente que demonstre, no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição da entidade, o cumprimento de uma série de dispositivos contidos na própria lei e, deverá também: I - ser constituída como pessoa jurídica nos termos do caput do art. 1º; e II - prever, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidade sem fins lucrativos congêneres ou a entidades públicas. Para além disso, no quadro 6 é possível perceber outros critérios necessários para a certificação, com base no exposto na lei referida.

QUADRO 6: Critérios para as Entidades de Saúde, Educação e Assistência Social Serem Consideradas Benéficas e Fazer Jus à Certificação Conforme a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

<b>ENTIDADES</b>	<b>CRITÉRIOS PARA SER CONSIDERADA BENEFICENTE E FAZER JUS À CERTIFICAÇÃO SEGUNDO A LEI Nº 12.101, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009</b>
------------------	---

<b>Da saúde</b>	Celebrar contrato, convênio ou instrumento congênere com o gestor do SUS; ofertar a prestação de seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento); comprovar, anualmente, da forma regulamentada pelo Ministério da Saúde, a prestação dos serviços de que trata o inciso II, com base nas internações e nos atendimentos ambulatoriais realizados.
<b>Da educação</b>	Demonstrar sua adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), na forma do art. 214 da Constituição Federal; atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes.
<b>Da assistência social</b>	Estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Fonte: Elaboração própria. A partir dos das informações da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

A forma como ocorre a concessão das exonerações tributárias tem como principal instrumento a concessão do CEBAS. Até o final de 2009, com a aprovação da Lei 12.101 de 2009, já citada anteriormente, a concessão do CEBAS esteve a cargo do CNAS, tendo impactos sobre o funcionamento do sistema de participação e do controle social – ver quadro 7 a seguir. Assim, a emissão do CEBAS pelo CNAS atendia tanto as entidades beneficentes de assistência social como as da área de educação e saúde, segundo Jaccoud (2012). A Lei 12.101 de 2009 limitou o papel do CNAS no que diz respeito à certificação, em decorrência de vários problemas que foram sendo identificados no processo de concessão do Certificado, com consequências para o financiamento. Entre tais problemas, cabe destacar: desvio de função do CNAS ao deliberar sobre a atuação de entidades que não fossem de assistência social e falta de padronização das demonstrações contábeis das entidades, entre outras. Portanto, com a referida Lei, de acordo com Jaccoud (2012, p.79) os “pedidos de concessão do CEBAS passam a ser regulamentados por área e apresentados aos ministérios setoriais, que se encarregarão da avaliação e concessão do certificado.”

QUADRO 7: O Processo de Certificação a partir do CNSS, CNAS e Ministérios.

CNSS (1938)	CNAS (1994)	MDS/MS/MEC (2009)
<p>Formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto às quais organizações auxiliar. Desde a sua criação, o CNSS esteve voltado para a atividade de avaliar pedido de subvenções. Sendo, portanto, um conselho de auxílios bem como subvenções, cumprindo seu papel que na época se reduzia a subsidiar as ações das instituições privadas.</p>	<p>Até 2009, a emissão do CEBAS pelo CNAS, que tinha uma função cartorial, atendia tanto as entidades beneficentes de assistência social como as da área de educação e saúde. A Lei 12.101 de 2009 limitou o papel do CNAS no que diz respeito à certificação, em decorrência de vários problemas que foram sendo identificados, como: desvio de função do CNAS ao deliberar sobre a atuação de entidades que não fossem de assistência social e falta de padronização das demonstrações contábeis das entidades, entre outras.</p>	<p>Com a aprovação da Lei nº 12.101 de 2009, os pedidos de concessão do CEBAS passam a ser regulamentados por área e apresentados aos ministérios setoriais, que se encarregarão da avaliação e concessão do certificado.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Essa lei será regulamentada pelo Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014. No entanto, anterior a este decreto, há a Portaria<sup>48</sup> nº 710, de 30 de setembro de 2010 que estabelece as competências e atribuições relativas à certificação das entidades beneficentes de assistência social, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – esse decreto é importante, pois até o final de 2009 a concessão do CEBAS era responsabilidade do CNAS. Essa portaria define os setores responsáveis pelo processo de certificação dentro do MDS e o que cabe a cada um deles fazer. No ano de 2010 também é editado o Decreto nº 7.300, de 14 de setembro de 2010, que regulamenta o art. 110 da Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010, e altera o Decreto no 7.237, de 20 de julho de 2010, que regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de

<sup>48</sup> As portarias, de acordo com Meirelles (2007, p.185), são “atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. Por portaria também se iniciam sindicâncias e processos administrativos.”

novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social. Este decreto altera alguns artigos e incisos que tratam do processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde e, por isso, não será explorado.

A Lei nº 12.868<sup>49</sup>, de 15 de outubro de 2013 é uma lei que tem repercussões nas regulamentações sobre o processo de certificação. Como, por exemplo, em seu art. 8º-A que afirma que “excepcionalmente, será admitida a certificação de entidades que atuem exclusivamente na promoção da saúde sem exigência de contraprestação do usuário pelas ações e serviços de saúde realizados, nos termos do regulamento.” Após essa lei, há o Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014, mencionado anteriormente e o último a ser analisado neste tópico, este decreto visa regulamentar a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. Assim, em seu art. 3º é apresentado à necessidade dos seguintes documentos para a certificação ou renovação ser concedida:

- I - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;
- II - cópia da ata de eleição dos dirigentes e do instrumento comprobatório de representação legal, quando for o caso;
- III - cópia do ato constitutivo registrado, que demonstre o cumprimento dos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 12.101, de 2009;
- IV - relatório de atividades desempenhadas no exercício fiscal anterior ao requerimento, destacando informações sobre o público atendido e os recursos envolvidos;
- V - balanço patrimonial;
- VI - demonstração das mutações do patrimônio líquido;
- VII - demonstração dos fluxos de caixa; e
- VIII - demonstração do resultado do exercício e notas explicativas, com receitas e despesas segregadas por área de atuação da entidade, se for o caso (BRASIL, 2014).

A importância da publicização de quais entidades receberam o certificado é explicitado através do art. 4º § 5º que afirma que a decisão sobre o requerimento de concessão

---

<sup>49</sup> Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências.

da certificação ou de sua renovação deverá ser publicada no Diário Oficial da União (DOU) e também na página do Ministério responsável pela certificação, na internet, com o objetivo de não haver prejuízo na comunicação às entidades. O decreto também trata sobre o processo de certificação para as entidades com atuação em mais de uma área<sup>50</sup>. Assuntos como recurso contra a decisão de indeferimento da certificação são tratados neste decreto, que esclarece que caso ocorra essa decisão, a entidade terá um prazo de trinta dias para recurso, contado da data de sua publicação (art. 14).

Na seção IV do decreto apresenta-se assunto sobre supervisão e cancelamento da certificação, que esclarece:

Art. 15. Compete aos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome supervisionar as entidades certificadas e zelar pela manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação, podendo, a qualquer tempo, determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências (BRASIL, 2014).

Sobre a isenção e seus requisitos, o art. 46 atesta que após a certificação das entidades, as mesmas poderão fazer jus à isenção do pagamento das contribuições, desde que atenda seguintes requisitos:

- I - não percebam seus dirigentes estatutários, 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 no desenvolvimento de seus objetivos institucionais;
- III - apresente certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e certificado de regularidade do FGTS;
- IV - mantenha escrituração contábil regular, que registre receitas, despesas e aplicação de recursos em gratuidade de forma segregada por área de atuação, 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 - mantenha em boa ordem e à disposição da Secretaria da Receita Federal do Brasil, pelo prazo de dez anos, contado da data de emissão, os documentos que comprovem a origem e a aplicação de seus recursos e os relativos a atos ou operações que impliquem modificação da situação patrimonial;

---

<sup>50</sup> Sobre esse assunto verificar o capítulo 3 deste trabalho.

VII - cumpra as obrigações acessórias estabelecidas pela legislação tributária; e

VIII - mantenha em boa ordem e à disposição da Secretaria da Receita Federal do Brasil 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 máximo estabelecido pelo inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006 (BRASIL, 2014).

No modelo brasileiro, as entidades beneficentes podem receber subsídios de recursos públicos através do financiamento direto ou indireto, conforme aponta Jaccoud (2012):

O financiamento direto, operado na forma de subvenções ou convênios, tem como fonte maior os Fundos Municipais de Assistência Social, cuja alocação está sujeita aos mecanismos de controle e fiscalização típicos do orçamento público. Por sua vez, o financiamento indireto, composto pelas exonerações tributárias, tem como principal fonte o orçamento da União, que abdica de parcelas expressivas de impostos e contribuições sociais em favor das instituições beneficentes (IDEM, p. 76).

Neste tópico, ao descrever os principais pontos das legislações pós SUAS que regulam o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social foi possível inferir que, ciente da importância das entidades no contexto atual – tal importância se deve ao fato das entidades serem em maior quantidade em detrimento dos equipamentos públicos de assistência social e, por isso, são fundamentais na rede socioassistencial –, sobretudo após a Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 e o surgimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS houve uma maior preocupação por parte dos legisladores e do próprio CNAS em deixar todas as questões esclarecidas, ou seja, houve maior preocupação em normativas que regulassem o conceito de entidades de assistência social e o processo de certificação de tais entidades, para que tanto a oferta e prestação de serviços no público quanto, principalmente, no privado tivessem a mesma qualidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social é consolidada enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão com a Constituição Federal de 1988, apesar de conviver com aspectos do clientelismo. Entretanto, anterior à Carta Magna, histórica e contraditoriamente o Estado se desresponsabilizou da assistência social, deixando-a sob encargo da sociedade civil – que assumia tal papel com os mais diversos objetivos: caritativos, filantrópicos ou benemerentes, atitude esta que reflete até os dias atuais hegemonia, disputa por espaços de poder e proselitismo, entre outras.

A presente monografia, ao considerar as entidades de assistência social reconhece sua importância no contexto da política de assistência social, principalmente. A discussão de como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que tem por fim regular e organizar em todo território nacional a rede de serviços socioassistenciais, da qual fazem parte as entidades de assistência social, contribui para que sejam garantidos serviços de qualidade, que materializam direitos, se faz importante, pois permite refletir em que medida a existência das entidades de assistência social correspondem a um papel contraditório no que se refere a responsabilidade do Estado, ou seja, ao assumir que há espaços para as entidades de assistência social, o Estado se isenta de algumas ofertas de serviços, por conta da oferta realizada pelas entidades.

Há mecanismos de regulação que se propõe a assegurar a qualidade da oferta dos serviços das entidades. Para as entidades de assistência social que são classificadas como de atendimento existe, por exemplo, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 que visa padronizar nacionalmente os serviços e equipamentos físicos do SUAS. Nesse escopo, se encontram as entidades de assistência social uma vez que, segundo os dados apresentados por este trabalho, há uma enorme quantidade de entidades, ultrapassando os equipamentos públicos da assistência social. Isso reflete, em certa medida, a posição histórica do Estado de priorizar a oferta privada de uma política que é pública.

Dentre as principais contribuições deste trabalho destaca-se o fato de trazer elementos que enriqueçam o debate sobre o SUAS, em especial, no que concerne a relação entre Estado e as entidades de assistência social, bem como se torna relevante ao investigar e tentar compreender o espaço institucional designado as entidades de assistência social no SUAS, a partir das legislações nacionais que dispõe sobre essa temática.

Foi possível compreender que antes da criação do SUAS, as entidades de assistência social não eram objeto de intervenção específica da área de gestão da política de assistência, tampouco sinalizavam a oferta de um direito e que após o SUAS, as legislações referentes as entidades de assistência social contribuíram tanto para a tentativa de padronização da oferta dos serviços quanto para a existência do caráter de direito destes. Ou seja, a partir do SUAS a “nova base” que se busca estabelecer entre Estado e Sociedade Civil é pautada na garantia de coexistência entre unidades públicas e do Terceiro Setor, na composição da rede socioassistencial, mas com padronização da oferta, da qualidade, dos indicadores e do caráter de direito dos serviços socioassistenciais prestados.

Dentre os desafios que se refere às entidades de assistência social, pode-se citar: a necessidade de mais e melhores mecanismos de averiguação da qualidade da oferta; um questionamento aprofundado sobre a maior quantidade de entidades do que de equipamentos públicos o que pode ter reflexos na efetivação de uma política pública e de qualidade e a constante análise do conceito de entidades de assistência social que tem implicações sobre outras questões chave como, por exemplo, o processo de certificação. E apesar dos desafios postos é necessário afirmar a importância das entidades de assistência social não somente pela maior quantidade em detrimento dos equipamentos públicos de assistência social, mas enquanto integrantes da rede socioassistencial e que por, isso, recebe o reconhecimento por parte das principais normativas da política de assistência social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. *Terceiro Setor: história e gestão de organizações*. São Paulo: Summus, 2006.

ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão*. Ano XVII, nº30, 2013.

ARAÚJO, Jairo Melo. *Voluntariado: na contramão dos direitos sociais*. São Paulo: Cortez, 2008

BATTINI, Odária. Referências teórico-metodológicas. In: BATTINI, Odária (org.). *Assistência Social, Representação e Práticas*. São Paulo: Veras, 1998.

BEHRING, E. R. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital. In: ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

BEHRING, E. R. Política Social no contexto da crise capitalista. In: ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. Biblioteca Básica / Serviço Social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. A “Reforma” da Previdência e a Seguridade Social Brasileira. In: MORHY, Lauro (et. al.). *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, 444p.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. 2.ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº269, de dezembro de 2006. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº109, de 11 de novembro de 2009. *Tipificação Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 130, de julho de 2005. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de outubro de 2004. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 de maio de 2016.

BRASIL. *Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm). Acesso em: 16 de maio de 2016.

BRASIL. *Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm). Acesso em: 26 de maio de 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm). Acesso em: 15 de abril de 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8.742, de 04 de dezembro de 1993. Com as alterações da Lei 12.435/2011*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 11 de maio de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. *O que é o CEBAS Educação? Cartilha Prática Sobre a Certificação de Entidades de Assistência Social na Área de Educação*. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://cebas.mec.gov.br/images/pdf/cartilha\\_cebas\\_versao\\_11022015.pdf](http://cebas.mec.gov.br/images/pdf/cartilha_cebas_versao_11022015.pdf)>. Acesso em: 26 de maio de 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. *O Caminho para a Certificação*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminho\\_para\\_certificacao.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caminho_para_certificacao.pdf)>. Acesso em: 25 de maio de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). *Resolução nº33, de 12 de dezembro de 2012*. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSUAS Caderno 2 – Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade*. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Organizadores: José Ferreira da Crus, et al. Brasília: MDS, 2013a. 248p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Passos para a Certificação CEBAS Assistência Social*. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/cartilha\\_cebas\\_passo\\_certificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_cebas_passo_certificacao.pdf)>. Acesso em: 25 de maio de 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei*. Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSDH). *Linha do tempo: do assistencialismo à PNAS*. Pernambuco, 2011. Disponível em: <[http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/arquivos/2012/modulo04/Linha\\_Tempo\\_assistencialismo\\_PNAS.pptx](http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/arquivos/2012/modulo04/Linha_Tempo_assistencialismo_PNAS.pptx)>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

CHAVES, Marco Antonio. *Projeto de Pesquisa – Guia prático para monografia*. 5.ed. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2012.

CICONELLO, Alexandre; QUIROGA, Ana Maria. Entidades de Defesa de Direitos. Contribuição da ABONG à discussão do Art.3º da LOAS. Brasília, 2005.

COLIN, Denise Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. Entidades de Assistência Social e Correlatas: reconstruindo conceitos e compromissos. In: BATTINI, Odária (org.). *SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras Editora. Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. *Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública*. Curitiba, 2008. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFPR, Universidade Federal do Paraná, 2008.

COUTO, B. R. et al. (org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou bem-estar?. *Serv.Soc.Soc.* São Paulo, n.124, p.665-677, out./dez.2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.045>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. UNESCO, 2009.

DRAIBE, Sônia M. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. *Revista da USP*, São Paulo, n.17, 1993.

DUARTE, Janaína Lopes do Nascimento. A funcionalidade do terceiro setor e das ONGs no capitalismo contemporâneo: o debate sobre sociedade civil e função social. *Revista Libertas*, Juiz de fora, v. 2, n. 2, p. 52-76, jul. 2008 (ISSN1980-8518). Disponível em: <[http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2010/01/artigo03\\_5.pdf](http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2010/01/artigo03_5.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2015.

DUARTE, Janaína Lopes do Nascimento. ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: reflexões sobre o significado das Entidades Beneficentes no contexto do SUAS no Distrito Federal. *R.Pol.Públ.*, São Luís, v.17, n.2, p.424-435, jul./dez. 2013. Disponível em: <[http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=822](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=822)>. Acesso em: 05 out. 2015.

FERNANDES, Rosa Maria Castilho; SCHWARTZ, Germano. O Sistema Único de Saúde e as Organizações Sociais: uma interlocução questionável. In: MACIEL, Ana Lúcia Suárez; BORDIN, Erica Bomfim (Org.). *A Face Privada na Gestão das Políticas Públicas*. Porto Alegre/ RS. Fundação Irmão José Otão – FIJO. Dezembro de 2014.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FONSECA, João José Saraiva. *Metodologia da pesquisa científica*. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

GOHN, Maria da Glória. 500 Anos de Lutas Sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. *Rev. Mediações*, Londrina, v.5, n.1, p.11-40, jan./jun. 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais/ Brazil of inequalities: “social question”, work and social relations. *Revista Ser Social*, Brasília, v.15, n.33, p261-384, jul./dez.2013. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/9520/7600](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/9520/7600)>. Acesso em: 01 dez. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 29.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IBGE. *As Entidades de Assistência Social Privadas Sem Fins Lucrativos no Brasil 2013 Primeiros Resultados*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas sociais: acompanhamento e análise nº10. Brasília, agosto de 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5772](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5772)>. Acesso em: 28 nov. 2015.

JACCOUD, Luciana. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a Loas*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

LANDIM, Leilah; Durão, Jorge Eduardo S. A criação de um novo marco legal para o Terceiro Setor no Brasil. In: Capacidade Institucional das Organizações da Sociedade Civil de Influenciar em Políticas Públicas. ABONG, 1999. Disponível em: <

[http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim\\_Durao.doc](http://www.abong.org.br/novosite/download/Landim_Durao.doc).>. Acesso em: 07 de abril de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 831p.

MESQUITA, A. C.; SANTOS, M. P.; MARTINS, R. Assistência Social (Capítulo 2). In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n.20*. Brasília: Ipea, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. A intricada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a Loas*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. 3ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 14. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). *Mito da Assistência Social. Ensaios Sobre Estado, Política e Sociedade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do. *O significado do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Serviço Social – UnB, Universidade de Brasília, 2004.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia Política: uma introdução crítica*. Biblioteca Básica / Serviço Social. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, LÍlian; ENGLER, Helen Barbosa Raiz. Parceria entre Estado e Terceiro Setor: Uma Alternativa no Enfrentamento das Questões Sociais. *Serviço Social e Realidade.*, Franca, v.18, n.1, p.277-299, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/126/168>>. Acesso em: 05 out. 2015.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da Loas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a Loas*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

PEREIRA, Larissa Ramalho. Acesso e permanência: em cena, a universidade privado-filantrópica brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia Suárez; BORDIN, Erica Bomfim (Org.). *A Face Privada na Gestão das Políticas Públicas*. Porto Alegre/ RS. Fundação Irmão José Otão – FIJO. Dezembro de 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *Revista Ser Social*. Brasília, n. 20. p. 63-83, 2007. Disponível em: < [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/251](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251)> . Acesso em: 05 out. 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *A assistência social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996. 142p.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan./jun. 2005. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/37/1609>>. Acesso em: 08 de março de 2016.

PIMENTA et al. (org.). *Terceiro setor: dilemas e polêmicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINHEIRO, M. M.; PAULA, R. F. Controle social no Brasil pós-SUAS: tendências e perspectivas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a Loas*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

QUINONERO, C. G. et al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. *O Social em Questão*. Ano XVII, nº30, 2013.

QUIROGA, Ana Maria. Contribuição ao debate sobre entidades de assistência social. In: *A Abong nas Conferências 2005 – Criança e Adolescente – Assistência Social*. Abong, 2005.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Sheyla Suely de Souza; DAVI, Jordeana; MARTINIANO, Cláudia Santos. Entidades Beneficentes: Desafios ao Controle Social no Enfrentamento da Privatização do Público. *Sociedade em Debate*. Pelotas, n.13, v.2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/405/359>>. Acesso em: 24 de maio de 2016.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). *SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC. 2007.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. et al. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldáza Oliveira. *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldáza Oliveira. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Organizadores: José Ferreira da Crus, et al. Brasília: MDS, 2013a. 248p.

STUCHI, Carolina Gabas. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos: inclui a lei 12.435, de 2011, que altera a Loas*. São Paulo: Veras Editora, 2012.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Peirópolis, 2000.

TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza. A Importância das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social: Alguns Pontos para Reflexão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Organizadores: José Ferreira da Crus, et al. Brasília: MDS, 2013a. 248p.

TONET, I. Do conceito de sociedade civil. In: TONET, Ivo. *Democracia ou Liberdade?* Maceió: EDUFAL, 1997. Disponível em: <[http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/do\\_conceito\\_de\\_sociedade\\_civil.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/do_conceito_de_sociedade_civil.pdf)>. Acesso em: 14 out.2015.

YAZBEK, M. C. Terceiro setor e despolitização. *Revista Inscrita*, Brasília, jul.2000.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS/ABEPSS, Brasília, 2009.

## ANEXOS

QUADRO 1: Descrição das Legislações Utilizadas para Falar Sobre o Processo de Certificação das Entidades de Assistência Social no Capítulo 4.

LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
DECRETO Nº 752, DE 16 DE FEVEREIRO DE 1993.	Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a que se refere o art. 55, inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.
DECRETO Nº 1.038, DE 7 DE JANEIRO DE 1994.	Dá nova redação a dispositivos dos Decretos nº 752, de 16 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, e nº 612, de 21 de julho de 1992, que dá nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.
RESOLUÇÃO Nº 34, DE 10 DE JUNHO DE 1994.	Estabelece regras e critérios para a concessão do Atestado de Registro às entidades sem fins lucrativos.
RESOLUÇÃO Nº 46, DE 7 DE JULHO DE 1994.	Estabelece regras e critérios para a concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.
RESOLUÇÃO Nº 96, DE 13 DE OUTUBRO DE 1994.	Considerando que entidades registradas no CNAS, ao se recadastrarem ou formularem pedido de renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, apresentam relação de estabelecimentos mantidos diversa da que consta nos registros cadastrais deste Conselho.
RESOLUÇÃO Nº 49, DE 03 DE MAIO DE 1996.	Estabelece que o Atestado de Registro e Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos serão expedidos somente em nome das entidades mantenedoras, dotadas de personalidade jurídica própria.
DECRETO Nº 2.536, DE 6 DE ABRIL DE 1998.	Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência.
RESOLUÇÃO Nº 31, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1999.	Estabelece regras e critérios para a concessão do Registro de Entidade no CNAS.
RESOLUÇÃO Nº 32, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1999.	Estabelece regras e critérios para a concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.
RESOLUÇÃO Nº 263, DE 05 DE OUTUBRO DE 1999.	Permiti que as entidades resultantes de cisão ou desmembramento de entidades Mantenedoras, tenham o período de funcionamento computado para fins de solicitação do atestado de Registro e Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos no Conselho Nacional de Assistência Social, num mesmo processo.
DECRETO Nº 3.504, DE 13 DE JUNHO DE 2000.	Altera dispositivos do Decreto no 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do

	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
RESOLUÇÃO Nº 177, DE 10 DE AGOSTO DE 2000.	Regras e critérios para a concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.
DECRETO Nº 4.327, DE 8 DE AGOSTO DE 2002.	Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEAS para instituições de saúde e altera o Decreto no 2.536, de 6 de abril de 1998.
RESOLUÇÃO Nº 107, DE 14 DE AGOSTO DE 2002.	Dispõe sobre o requerimento de revisão de indeferimento dos pedidos de concessão ou renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma do disposto no art. 1º, parágrafo único, do Decreto n.º 4.327, de 9 de agosto de 2002.
RESOLUÇÃO Nº 155, DE 16 DE OUTUBRO DE 2002.	Disciplina o requerimento e a emissão de certidões acerca da situação de processos de registro, concessão e renovação de CEAS, e importação, que tramitam perante o CNAS.
DECRETO Nº 4.499, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2002	Altera o art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.
DECRETO Nº 5.245 DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.	Regulamenta a Medida Provisória no 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.
RESOLUÇÃO Nº 143, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.	Cancela Registro e Certificado para entidades qualificadas como OSCIP.
RESOLUÇÃO Nº 165, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2004.	Disciplina o requerimento e a emissão de certidões acerca da situação de processos de registro, concessão e renovação de CEAS, e importação, que tramitam perante o CNAS.
RESOLUÇÃO Nº 177, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2004.	Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social.
RESOLUÇÃO Nº 22, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2005.	Estabelece procedimentos sobre a inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social como condição essencial para formular pedido de Registro e Certificado no CNAS.
RESOLUÇÃO N.º 86, DE 11 DE MAIO DE 2005.	Estabelece que a formalização de processo de Registro e concessão ou renovação de Certificado somente será efetuada mediante apresentação completa dos documentos exigidos em legislação específica.
RESOLUÇÃO Nº 95, DE 9 DE JUNHO DE 2005.	Inclui à Resolução nº 155, de 16 de outubro de 2002, publicada no Diário Oficial da União do dia 18 subsequente, três modelos de certidões.
RESOLUÇÃO Nº 112, DE 24 DE JUNHO DE 2005.	Altera o inciso X do artigo 4º da Resolução CNAS nº 177/2000.
RESOLUÇÃO Nº 144, DE 11 DE AGOSTO DE 2005.	Instrui os Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social quanto à inscrição de entidades.
RESOLUÇÃO Nº 188, DE 20 DE OUTUBRO DE 2005.	Dispõe sobre convênios de parceria entre Entidades e Gestores Municipais, Estaduais e do

	Distrito Federal.
RESOLUÇÃO Nº 189, DE 20 DE OUTUBRO DE 2005.	Dispõe sobre recomendações aos Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal sobre a não exigência de percentual de gratuidade para inscrição das Entidades.
RESOLUÇÃO Nº 217, DE 19 DE OUTUBRO DE 2006.	Implicações dos artigos 10 e 11 da Lei nº 11.096/2005 quanto à análise dos processos de concessão/renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
RESOLUÇÃO Nº 220, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2006.	Implicações dos artigos 10 e 11 da Lei nº 11.096/2005 quanto à análise dos processos de concessão/renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEAS.
RESOLUÇÃO Nº 264 DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006.	Altera a Resolução CNAS nº 86, de 11 de maio de 2005, para acrescentar parágrafo único ao art. 1º.
RESOLUÇÃO Nº 265, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006.	Orienta, as Entidades, a requererem com antecedência, ao CNAS as emissões de Certidões.
RESOLUÇÃO Nº 268, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006.	Autoriza ao CNAS a proceder à retificação do assunto de processo após consulta e autorização por parte da entidade interessada.
RESOLUÇÃO Nº 131, DE 19 DE JULHO DE 2007.	Dispõe sobre a inscrição prévia nos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CAS/DF como condição essencial para pedido de Registro, CEAS e Renovação de Certificado, nos processos referentes aos períodos de dezembro de 1993 a abril de 1998.
RESOLUÇÃO Nº 189, DE 01 DE NOVEMBRO DE 2007.	Altera a Resolução CNAS nº 176, de 17 de outubro de 2007 que prorroga por 90 (noventa) dias vigência de certidões emitidas pelo CNAS.
RESOLUÇÃO Nº 53, DE 31 DE JULHO DE 2008.	Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social.
RESOLUÇÃO CNAS Nº 96 DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008.	Altera os incisos I e II do Anexo I da Resolução CNAS nº 191/2005 que dispõe sobre orientação para regulação do art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
RESOLUÇÃO Nº 22, DE 4 DE MARÇO DE 2009.	Altera os incisos I e II no Anexo I da Resolução CNAS nº 191/2005.
RESOLUÇÃO Nº 69 DE 17 DE AGOSTO DE 2009.	Recomenda aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal que comuniquem ao CNAS as entidades e organizações de assistência social que estejam sem inscrição ou cujas atividades tenham sido encerradas no exercício anterior.
RESOLUÇÃO Nº 83, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009.	Recomenda às entidades que apresentem pedidos de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social com antecedência máxima de 120 (cento e vinte) dias da data de vencimento do Certificado vigente.
RESOLUÇÃO Nº 85, DE 16 DE SETEMBRO DE 2009.	Altera a Resolução CNAS nº 177, de 10 de agosto de 2000, que estabelece regras e critérios

	para a concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.
LEI Nº 12.101 DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009.	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
DECRETO Nº 7.300, DE 14 DE SETEMBRO DE 2010.	Regulamenta o art. 110 da Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010, e altera o Decreto no 7.237, de 20 de julho de 2010, que regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social.
PORTARIA Nº 710, DE 30 DE SETEMBRO DE 2010.	Estabelece as competências e atribuições relativas à certificação das entidades beneficentes de assistência social, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
LEI Nº 12.868, DE 15 DE OUTUBRO DE 2013.	Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências.
DECRETO Nº 8.242, DE 23 DE MAIO DE 2014.	Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

QUADRO 2: Descrição das Legislações Não Utilizadas

LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 19 DE ABRIL DE 1993.	Disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares, que envolvam a transferência de recursos financeiros destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional.
LEI Nº 9.051, DE 18 DE MAIO DE 1995.	Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.
DECRETO Nº 1.817, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1996.	Dispõe sobre o processo de eleição dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social, e dá outras providências.
INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 01, DE 15 DE JANEIRO DE 1997.	Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.
RESOLUÇÃO N.º 20 DE 6 DE FEVEREIRO DE 1997.	Estabelece regras e critérios para a manifestação do Conselho Nacional de Assistência Social sobre a isenção de Imposto de Importação.
RESOLUÇÃO N.º 80, DE 28 DE MAIO DE 1998.	I - Aprovar o novo o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social, que integra esta Resolução, com base no Decreto n.º 1.644, de 25 de setembro de 1995; II - Revogar o Regimento Interno, anteriormente aprovado pela Resolução n.º 66 de 02 de maio de 1996, publicado no Diário Oficial da União em 01 de julho de 1996.
RESOLUÇÃO Nº 177, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2002.	Altera o Anexo IV da Resolução CNAS nº 155, de 16 de outubro de 2002, publicada no Diário Oficial da União do dia 18 subsequente.
RESOLUÇÃO Nº 196, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2002.	Institui normas de procedimentos para a análise de processos em tramitação no CNAS e dá outras providências.
RESOLUÇÃO CNAS Nº 67 DE 16 DE ABRIL DE 2003.	Dispõe sobre a denominação do pronunciamento do Serviço de Análise dos Pedidos de Registro e Certificado da Coordenação de Normas da Assistência Social.
RESOLUÇÃO Nº 014, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2004.	Dispõe sobre recomendação às Entidades, quanto a alteração de denominação em razão de adequação a Lei nº 10.406 de 2002.
RESOLUÇÃO Nº 32, DE 23 DE MARÇO DE 2004.	Dá nova redação ao § 2.º e acrescenta o § 3º no art. 1º da Resolução n.º 31, de 11 de março de 2004.
RESOLUÇÃO Nº 141, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.	Orienta Serviço de Análise a aplicar disposições dos Pareceres da CJ/MPS.
RESOLUÇÃO Nº 144, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.	Altera a redação do Manual de Procedimentos, aprovado pela Resolução nº 02 de 2002.
RESOLUÇÃO Nº 23, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2005.	Institui o sistema de Câmaras de Julgamento, nos termos do seu Regimento Interno, aprovado

	pela Resolução nº 177/04.
RESOLUÇÃO Nº 84, DE 11 DE MAIO DE 2005.	Altera o artigo 4º e o Anexo IV da Resolução CNAS nº 155, de 16 de outubro de 2002, publicada no Diário Oficial da União do dia 18 subsequente.
RESOLUÇÃO Nº 92, DE 11 DE MAIO DE 2005.	Recomenda aos CMAS e CAS/DF orientar as entidades a evitar utilização de termos e nomenclatura inadequada.
RESOLUÇÃO Nº 173, DE 15 DE SETEMBRO DE 2005.	Estabelece regras e critérios para a manifestação do Conselho Nacional de Assistência Social sobre a isenção de Imposto de Importação.
RESOLUÇÃO Nº 209, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2005.	Institui o Código de Ética do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.
RESOLUÇÃO Nº 23, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2006.	Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor.
RESOLUÇÃO Nº 24, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2006.	Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.
RESOLUÇÃO Nº 25, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2006.	Dispõe sobre a habilitação e o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS Gestão 2006/2008.
RESOLUÇÃO Nº 269, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006.	Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.
RESOLUÇÃO Nº 237, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006.	Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.
RESOLUÇÃO CNAS Nº 150 DE 16 DE AGOSTO DE 2007.	Altera o § 3º do art. 4º da Resolução CNAS nº 25, de 16 de fevereiro de 2006.
DECRETO Nº 6.215, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007.	Estabelece o Compromisso pela Inclusão das Pessoas com Deficiência, com vistas à implementação de ações de inclusão das pessoas com deficiência, por parte da União Federal, em regime de cooperação com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência - CGPD, e dá outras providências.
RESOLUÇÃO Nº 176, DE 17 DE OUTUBRO DE 2007.	Prorrogar por 90 (noventa) dias vigência de certidões emitidas pelo CNAS.
RESOLUÇÃO Nº 205, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2007.	Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Gestão 2008/2010.
RESOLUÇÃO Nº 192, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2007.	Altera o Regimento Interno do Conselho, para incluir art. 53.
RESOLUÇÃO Nº 42, DE 10 DE MARÇO DE 2008.	Publica as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social.
RESOLUÇÃO Nº 48, DE 20 DE MAIO DE 2008.	Aprova Regimento Interno da Assembléia de Eleição para a escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Gestão 2008 a 2010.
PORTARIA Nº - 430, DE 3 DE DEZEMBRO DE	Institui o Cadastro Nacional do Sistema

2008.	Único de Assistência Social- CADSUAS.
RESOLUÇÃO Nº 87, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008.	Arquiva, de ofício, todos os processos de pedido de Registro ou de Reconsideração de Registro que estavam em trâmite neste Conselho, com base na MP 446/2008.
RESOLUÇÃO Nº - 3, DE 23 DE JANEIRO DE 2009.	Publica os DEFERIMENTOS dos pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social das entidades abaixo relacionadas, na forma do art. 37 da Medida Provisória n.º 446, de 7 de novembro de 2008.
RESOLUÇÃO Nº 68 DE 17 DE AGOSTO DE 2009.	Altera o Regimento Interno para definir o prazo para manifestação da entidade nos processos de revisão.
RESOLUÇÃO Nº 70 DE 17 DE AGOSTO DE 2009.	Altera o Regimento Interno, o Manual de Procedimentos e arquiva os processos com diligências não cumpridas pelas respectivas entidades.
RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009.	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009.	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
RESOLUÇÃO Nº 18, DE 20 DE JUNHO DE 2011.	Regulamenta as competências do CNAS definidas nos incisos III e IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
RESOLUÇÃO Nº 34, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2011.	Define a Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.
DECRETO Nº 7.788, DE 15 DE AGOSTO DE 2012.	Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.
INSTRUÇÃO OPERACIONAL CONJUNTA Nº 18/SENARC/SNAS/SESEP/MDS 20 DE DEZEMBRO DE 2012.	Orienta os estados e os municípios sobre o estabelecimento de parcerias com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil, para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e promover a atualização cadastral.