

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Ciências Humanas**

**O Instituto Dom Orione: provisão de serviços socioassistenciais a  
pessoas com deficiência no limiar entre Estado e Terceiro Setor**

**MAX MEIRELLES GONZAGA**

**Brasília**

**Julho/2011**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Ciências Humanas**

**O Instituto Dom Orione: provisão de serviços socioassistenciais a  
pessoas com deficiência no limiar entre Estado e Terceiro Setor**

**MAX MEIRELLES GONZAGA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social. Orientadora: Professora Dra. Rosa Helena Stein

**Brasília**

**Julho/2011**

**MAX MEIRELLES GONZAGA**

**O Instituto Dom Orione: provisão de serviços socioassistenciais a  
pessoas com deficiência no limiar entre Estado e Terceiro Setor**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Departamento de Serviço Social do Instituto de  
Ciências Humanas da Universidade de Brasília,  
como requisito para obtenção do grau de bacharel  
em Serviço Social. Orientadora: Professora Dra.  
Rosa Helena Stein

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Rosa Helena Stein**

*Orientadora*

---

**Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas**

*SER/UnB*

---

**Profa. Ms. Sandra Oliveira Teixeira**

*SER/UnB*

*Nota:* \_\_\_\_\_

*Dedico este trabalho à memória de minha mãe, Mara Meirelles Maciel, que me ensinou a valorizar o conhecimento e a ter amor pela humanidade. Seu legado de criatividade, alegria, respeito e esperança será sempre lembrado.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha Orientadora, Dra. Rosa Helena Stein, pela infinita paciência e perseverança e por todos os incentivos e estímulos oferecidos ao longo da elaboração deste trabalho, não me deixando esmorecer jamais. Seus conhecimentos, sabedoria e disposição foram de fundamental importância.

À minha mãe, Mara Meirelles Maciel, sem cujo suporte e encorajamento este trabalho simplesmente não existiria.

Ao meu pai, Gilmar Gonzaga, que demonstrou seu interesse desde o início e ofereceu inestimável auxílio em mais de um momento.

Aos amigos Renan Aragão, Leonardo Ortegá, Wallison Lourenço, Marcus Carvalho e Pedro Moscardini, pelos conselhos úteis, apoio e encorajamento em todas as horas.

À futura colega Karolina Varjão, assistente social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que se mostrou mais que disposta a ajudar sempre que necessário.

Ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, onde aprendi mais do que sei dizer.

## RESUMO

O presente trabalho trata do papel atualmente exercido pelo Estado e pelo Terceiro Setor na provisão de serviços socioassistenciais, utilizando como exemplo o Instituto Dom Orione, Entidade Beneficente de Assistência Social localizada no Distrito Federal. O referido Instituto foi escolhido como objeto de estudo deste trabalho por apresentar características peculiares em sua estrutura e funcionamento, onde o limiar entre Estado e Terceiro Setor frequentemente não está claro. Para se abordar a questão específica do Instituto, fez-se necessária uma breve contextualização histórica da questão social e da Assistência Social no Brasil, além de uma abordagem ao debate sobre os efeitos do pluralismo de bem-estar nesta política. Também se discutiram conceitos de cidadania, controle social e a distinção entre assistência social *stricto sensu* e *lato sensu* a fim de identificar em qual das duas direções a Assistência Social vem sendo impulsionada atualmente. A legislação pertinente também foi tratada, além de diversas questões concernentes à expansão da provisão de serviços socioassistenciais por Entidades Beneficentes de Assistência Social e a forma atual de execução da Política Nacional de Assistência Social. Por fim, deu-se a discussão específica sobre o Instituto e sobre o acesso de seus abrigados aos direitos de cidadania, indagação que orientou este trabalho acadêmico.

## ABSTRACT

This paper deals with the role currently exercised by the State and the Third Sector (or non-profit sector) in the provision of social services, using as example the Dom Orione Institute, non-governmental organization located in Distrito Federal. This NGO was chosen as the object of the present study due to peculiar characteristics in its structure and operation, where the line between State and Third Sector is often not clear. To address the specific issue of the Institute, it was necessary to undertake a brief historical background of social issues and Social Welfare in Brazil, as well as an approach to the debate on the effects of welfare pluralism in this policy. Also discussed were the concepts of citizenship, social control and the distinction between *stricto sensu* and *lato sensu* Social Welfare policies, in order to identify which of two directions Welfare is being driven to today. The legislation was also addressed, as well as several issues concerning the expansion of social services delivery by charity NGOs and the present form of implementation of the Política Nacional de Assistência Social. Finally, there was a specific discussion about the Institute and how the sheltered people there are able to reach their citizenship rights, question that guided this academic work.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....   | 10 |
| 2 METODOLOGIA .....  | 12 |
| 2.1 Escolha da Metodologia de Pesquisa .....   | 12 |
| 2.2 Fontes de Evidências .....   | 13 |
| 2.3 Técnicas de Pesquisa Empregadas .....  | 14 |
| 2.4 Aspectos Éticos do Trabalho de Pesquisa .....  | 14 |
| CAPÍTULO I:  |    |
| 3 Cidadania e Pluralismo de Bem-estar no Contexto da Ofensiva Neoliberal .....                   | 16 |
| 3.1 Questão Social .....   | 16 |
| 3.2 Assistência Social .....   | 18 |
| 3.3 Cidadania .....  | 20 |
| 3.4 Controle Social .....  | 23 |
| 3.5 Neoliberalismo e Pluralismo de Bem-Estar .....   | 24 |
| 3.6 Efeitos do Neoliberalismo na Política de Assistência Social Brasileira .....                 | 26 |
| CAPÍTULO II:   |    |
| 4 As Entidades Beneficentes de Assistência Social e a Garantia de Direitos de<br>Cidadania ..... | 29 |
| 4.1 Terceiro Setor .....   | 29 |
| 4.2 Entidades Não-Governamentais de Interesse Social .....                                       | 31 |
| 4.3 Entidades Beneficentes de Assistência Social .....   | 32 |
| 4.3.1 Financiamento das entidades beneficentes de assistência social .....                       | 34 |
| 4.3.2 Fiscalização das entidades beneficentes de assistência social no DF .....                  | 37 |
| 4.3.3 Modalidades de proteção social e respectivos serviços socioassistenciais .....             | 38 |

### CAPÍTULO III:

|   |    |
|---|----|
| 5 O Exemplo do Instituto Dom Orione enquanto Entidade Beneficente de Assistência Social ..... | 42 |
| 5.1 Histórico do Instituto Dom Orione .....   | 42 |
| 5.2 O Estatuto do Instituto Dom Orione .....  | 43 |
| 5.3 Perfil dos Usuários .....   | 46 |
| 5.4 Descrição dos Cuidados Diários e Atividades Oferecidas pelo Instituto aos Usuários .....  | 48 |
| 5.5 Financiamento do Instituto, Convênios com o Estado e Outros Convênios .....               | 52 |
| 6 CONCLUSÃO .....   | 54 |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 56 |

## 1 INTRODUÇÃO

A problemática da desresponsabilização do Estado e suas vastas, heterogêneas e complexas conseqüências está em evidência como um dos principais debates na área da Política Social. À luz do paradigma predominante de liberalização da economia, diversos Estados nacionais vêm sofrendo uma severa pressão no sentido de livrar-se de suas antigas responsabilidades e obrigações para com seus cidadãos, cedendo lugar à sociedade civil e ao mercado na implementação de serviços sociais nas mais diferentes áreas de atuação.

Se, à primeira vista, todos os membros de uma determinada sociedade perdem (em maior ou menor grau) quando certas garantias são retiradas, reduzidas ou flexibilizadas, é notório que aqueles mais afetados serão os que mais necessitam das garantias mencionadas, ou seja, pessoas em estado de vulnerabilidade social. Tais sujeitos podem encontrar-se em difícil situação ao se tornarem dependentes da boa vontade ou caridade alheias, ao invés de simplesmente pleitearem um direito. A situação descrita é especialmente agravada quando relacionada às particularidades vivenciadas pelas pessoas com deficiência, mormente as incapazes para o trabalho e pertencentes a famílias pauperizadas.

Embora o Brasil possua vasta legislação específica para o segmento das pessoas com deficiência, além de amplas garantias constitucionais destinadas a prevenir a ocorrência de situações similares, há significativas lacunas na efetivação destas garantias. No Distrito Federal, por exemplo, praticamente toda a demanda de proteção social especial de alta complexidade para pessoas com deficiência intelectual é suprida por organizações voluntárias; muitas delas estabelecem parcerias e convênios com o Governo do Distrito Federal, recebendo subsídios para seu funcionamento, situação que coloca o Estado como provedor indireto.

Uma destas organizações é o Instituto Dom Orione, Entidade Beneficente de Assistência Social fundada em 1964 por sacerdotes católicos, que atualmente abriga 29 (vinte e nove) pessoas carentes portadoras de deficiência mental, além de realizar um projeto socioeducativo com crianças e adolescentes de baixa renda. O pesquisador teve contato com a referida Entidade durante sua experiência acadêmica de estágio supervisionado, realizada no Serviço de Perícia Psicossocial do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), realizada durante os dois semestres letivos de 2008. À época, entre as atividades

desempenhadas, o pesquisador participou de uma série de visitas ao referido Instituto, cujo objetivo consistiu em elaborar um relatório sobre as condições de abrigo da instituição, além de um relatório individualizado para cada interno. Os relatórios faziam-se necessários ao MPDFT, visto que a administração da instituição abriu processo de interdição civil de todos os abrigados a fim de facilitar o manejo de seus benefícios e da burocracia. No entanto, uma vez que sacerdotes se revezam na direção do abrigo devido a questões de organização da igreja à qual se vinculavam, tentava-se obter a interdição com a nomeação da pessoa jurídica da instituição como “curador” dos internos. A situação em foco suscitou indagações importantes, em especial a de que o protagonismo de Entidades Beneficentes de Assistência Social – que recebem subsídio do Estado para manter-se e realizar as suas funções – na provisão de tais serviços é consoante com a desresponsabilização do Estado, própria da presente ofensiva neoliberal, como ressalta Mota:

“Emergência de novos protagonistas tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado, com suas práticas congêneres de desenvolvimento sustentável, ações em rede, empoderamento e empreendedorismo social que amparam a redefinição da intervenção social do Estado, agora atrelada à capacidade de participação da sociedade civil” (MOTA, 2006, p.7).

No entanto, faz-se necessário destacar que o desenvolvimento das atividades por entidades beneficentes não é tão recente, ou melhor, como afirma Mestriner (2010, p.37), “as políticas sociais e a filantropia têm mantido entre si uma relação perversamente duradoura e permanente, consagrada pelo Estado brasileiro por meio de múltiplos mecanismos reguladores”.

O presente trabalho terá como foco analisar o acesso aos direitos de cidadania por parte das pessoas com deficiência abrigadas no Instituto supracitado, e em que medida sua existência, condições de funcionamento e tratamento dispensado aos abrigados estão em conformidade com a legislação brasileira e possibilitam a efetivação da cidadania dos seus usuários. Para tal, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: “*Em que medida e como o Instituto Dom Orione possibilita o acesso aos direitos de cidadania às pessoas com deficiência nele abrigadas?*”.

A hipótese sugerida é que o Instituto Dom Orione possibilita aos seus abrigados um acesso limitado aos direitos de cidadania, por tratar-se de uma organização voluntária (que

atua motivada por caridade) cujos interesses nem sempre estão de acordo com os interesses de seus usuários, ainda que reconhecida como entidade de assistência social.

A partir dessas referências, o presente trabalho está estruturado em 3 capítulos, sendo que o primeiro, intitulado “Cidadania e pluralismo de bem-estar no contexto da ofensiva neoliberal”, destaca as principais categorias teóricas que fundamentam e embasam a análise aqui realizada, tais como: questão social, assistência social, cidadania, pluralismo de bem-estar e controle social. O segundo capítulo, sob o título “As Entidades Beneficentes de Assistência Social e a garantia de direitos de cidadania”, explicita a definição de Terceiro Setor utilizada neste trabalho, e percorre diversos aspectos da organização e funcionamento das Entidades Beneficentes de Assistência Social, além de incluir um panorama sobre a proteção social e os serviços socioassistenciais previstos na legislação brasileira. O terceiro capítulo, intitulado “O exemplo do Instituto Dom Orione enquanto Entidade Beneficente de Assistência Social”, contém os dados coletados sobre o Instituto estudado, sua análise e considerações pertinentes.

## **2 METODOLOGIA DE PESQUISA**

### **2.1 Escolha da Metodologia de Pesquisa**

Para investigar a validade da hipótese e responder à pergunta de pesquisa, o pesquisador valeu-se de duas principais fontes de dados: primária (entrevistas semiestruturadas e observação sistemática – ou direta – da Entidade estudada) e secundária (relatórios e outros documentos com dados sobre a Entidade). O procedimento de coletar evidências de mais de uma fonte remete à metodologia de *estudo de caso*:

“Nos estudos de caso, a riqueza do fenômeno e a extensão do contexto da vida real exigem que os investigadores enfrentem uma situação tecnicamente distinta: existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados. Em resposta, uma tática essencial é usar múltiplas fontes de evidência, de forma que os dados converjam de modo triangular” (YIN, 2010, p.23).

Segundo Yin (2010), a metodologia de estudo de caso é pertinente quando a pergunta de pesquisa envolve as questões “como” ou “por que”, quando o investigador exerce baixo grau de controle sobre os fatos estudados e quando o enfoque está em um evento contemporâneo observável no “contexto da vida real” (YIN, 2010, p.23). As três características são encontradas no presente trabalho: a investigação se deu no sentido de averiguar a forma como o Instituto garante o acesso de seus usuários aos direitos de cidadania; o pesquisador procedeu a campo, a fim de estudar fatos transcorridos no cotidiano de uma instituição sobre a qual não exerce nenhuma influência direta relevante; e a prestação de serviços socioassistenciais por parte do Instituto Dom Orione é um evento contemporâneo observável que não precisa de estímulos por parte do pesquisador para ocorrer.

A metodologia e sua acurácia consistiram em uma das principais preocupações do pesquisador durante todo o curso do trabalho, visto que a pergunta de pesquisa elaborada poderia produzir conclusões enviesadas ou demasiado abrangentes caso o devido rigor metodológico não fosse observado. Portanto, o autor procurou valer-se de uma variedade de fontes distintas, sempre atentando para sua validade, objetividade e relevância para o trabalho.

## **2.2 Fontes de Evidências**

As fontes primárias incluíram:

- Visitas à Entidade: foram realizadas 03 visitas durante o período de estágio curricular em 2008 e outras 2 durante o período de elaboração do presente trabalho (março a julho de 2011) com emprego da técnica de observação direta (ou sistemática), detalhada abaixo;
- Entrevistas semiestruturadas com funcionários do Instituto e com servidores da secretaria-executiva do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF). Foram realizadas 2 entrevistas com a coordenadora pedagógica do Instituto e 1 entrevista com 2 servidoras do CAS/DF, escolhidas por possuírem informações de grande relevância para o trabalho.

As fontes secundárias utilizadas foram:

- Relatório Técnico (Nº106/2008) elaborado por assistente social da Secretaria Executiva Psicossocial do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) acerca das condições de funcionamento do Instituto e da qualidade dos serviços prestados a seus

usuários, com o consentimento e autorização da referida profissional (importante ressaltar que houve participação do pesquisador, juntamente com a assistente social, nas visitas que deram origem ao referido relatório);

– Relatório Circunstanciado presente no Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (Relatório CNEs 07/04/2010), no portal eletrônico do Ministério da Justiça;

– Consulta a diversos documentos pertinentes ao Instituto, como Estatuto, Certificados, Atestados e semelhantes, obtidos durante o período de estágio do pesquisador, além de anotações realizadas por ocasião das visitas que tiveram lugar também durante o período de estágio, em 2008.

### **2.3 Técnicas de Pesquisa Empregadas**

A observação sistemática consiste em presenciar fatos e eventos enquanto espectador, em condições controladas e para responder a certos objetivos: “(...) a observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (MARCONI E LAKATOS, 1990, p.81). Embora seja planejada, a observação sistemática não pode ser demasiado rígida, dada a variedade das possíveis situações observadas (idem). De acordo com Yin (2010, p.136), “as observações diretas podem ser feitas durante a visita de campo, incluindo as ocasiões em que outras evidências, como as das entrevistas, estão sendo coletadas”; esta foi a situação ocorrida no presente trabalho, onde o pesquisador procurou indícios sobre a qualidade dos serviços prestados pelo Instituto observando, principalmente, o tratamento dispensado pelos funcionários aos abrigados durante a visita e as condições das instalações destinadas aos usuários (apostos, áreas de ensino, convivência e lazer). Também foram resgatadas notas feitas pelo pesquisador durante o seu período de estágio, onde realizou maior número de visitas ao Instituto e teve maior contato com o cotidiano dos abrigados.

O outro instrumental utilizado foi a entrevista social, com roteiro de perguntas semi-estruturadas. A entrevista, segundo Marconi e Lakatos (1990), “oferece maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas, podendo o entrevistado ser observado naquilo que diz e como diz: registro de reações, gestos”. Foram conduzidas entrevistas com membros da equipe profissional que acompanha os abrigados (em especial a coordenadora pedagógica) e também com servidores da secretaria executiva do CAS/DF, a fim de obter não apenas dados sobre o

Instituto (que possui inscrição no CAS/DF) mas também sobre a situação da provisão de serviços socioassistenciais no DF.

As demais informações apresentadas no decorrer do trabalho provêm da documentação descrita acima, e encontram-se devidamente referenciadas.

#### **2.4 Aspectos Éticos do Trabalho de Pesquisa**

A fim de respeitar os limites éticos do exercício da pesquisa, todos os entrevistados foram informados sobre os objetivos da pesquisa e a possibilidade de desistir a qualquer instante, e expressaram seu consentimento com a coleta e uso das informações prestadas através da assinatura um termo de livre consentimento esclarecido antes do início de cada entrevista. Aos entrevistados, foi assegurado o sigilo a respeito de sua identidade, e a todos também foi reiterado que as informações obtidas seriam reproduzidas de maneira fiel e serviriam a propósitos estritamente acadêmicos, ficando vedado o seu uso para obtenção de lucro ou quaisquer vantagens pessoais por parte do pesquisador.

## CAPÍTULO I

### **3 Cidadania e Pluralismo de Bem-estar no Contexto da Ofensiva Neoliberal**

Este capítulo trata de algumas categorias importantes para subsidiar a análise do objeto de estudo, tais como a questão social, a assistência social, a cidadania, o controle social, assim como o neoliberalismo e o pluralismo de bem-estar e seus efeitos sobre a política de assistência social.

#### **3.1 Questão Social**

O advento do capitalismo contemporâneo após a Revolução Industrial iniciada na Grã-Bretanha do Século XVIII provocou transformações significativas em praticamente todos os aspectos subjetivos e objetivos do cotidiano dos seres humanos organizados em sociedade. Muitas destas transformações contribuíram para a solidificação de um modo de organização social fundamentado na exploração da classe trabalhadora, o que trouxe prejuízos à qualidade de vida da maioria oprimida: o proletariado, que, destituído da posse dos meios de produção, passou a vender a sua força de trabalho à burguesia, detentora destes meios.

Neste contexto, a exploração radicalizou-se rápida e intensamente, através da imposição ao proletariado de regimes e condições de trabalho extenuantes e insalubres, processo que foi extensamente retratado e analisado em obras acadêmicas e artísticas desde então<sup>1</sup>. Simultaneamente, a emergência do Iluminismo solapava a idéia de uma organização social com bases espirituais e trazia a razão para o centro do pensamento europeu, privilegiando a ciência como método de busca da verdade e solução de problemas práticos. Enquanto o capitalismo industrial rapidamente se desenvolvia em substituição ao modelo mercantil de outrora, acadêmicos da época e posteriores passaram a discutir a miríade de

---

<sup>1</sup> Para uma descrição detalhada deste fenômeno, ver capítulos XV e XVI da obra “*A História da Riqueza do Homem*”, de Leo Huberman (Rio de Janeiro, 1978, Zahar Editores).

conseqüências deste processo. Tal debate mantém-se fértil hoje, tendo em vista que, mesmo após significativas alterações na dinâmica de acumulação capitalista, entende-se que a exploração de uma classe pela outra é fenômeno *intrínseco* (Iamamoto, 2008, p.155; Netto, 2009, p.156) a este modo de produção, servindo como seu sustentáculo, e a humanidade ainda lida com a vasta desigualdade que daí resulta.

Este processo de apropriação privada da produção coletiva e o conjunto de mazelas por ele provocado, com maior evidência nas esferas econômicas e políticas, denominado *questão social* (NETTO, 2009), é objeto de estudo e intervenção de diversas áreas, entre elas o Serviço Social. Segundo Iamamoto, a questão social é:

“o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

A concepção de questão social ainda está sujeita a debate, pois alguns autores como Netto (1996), Pastorini (2004) e Pereira (2001) entendem que a questão social atual é essencialmente a mesma desde o advento do capitalismo industrial, munida de uma *nova roupagem*, pois suas principais manifestações decorrem da caracterização societária iniciada neste período; enquanto outros teóricos proclamam a existência de uma *nova questão social*, como Castell (1995) e Rosanvallon (1998).

O processo de surgimento e escalada da questão social ganhou destacada visibilidade através dos processos de mobilização da classe trabalhadora, o que levou a notórias intervenções por parte dos Estados nacionais europeus (e, mais tarde, de todo o mundo) com o objetivo de *reduzir, amenizar* ou *mascarar* os vastos problemas sociais que despontavam a fim de preservar a integridade das instituições existentes<sup>2</sup>. Tais intervenções, inicialmente, eram pontuais e focalizadas na extrema pobreza (Pacheco, 2006, p.34; Pereira, 2008, p.16), de acordo com o paradigma liberal então vigente, que procurava limitar ao máximo a intervenção do Estado na esfera econômica:

---

<sup>2</sup> “E, em ambos os casos, o enfrentamento das suas manifestações deve ser função de um programa de reformas que preserve, antes de tudo e mais, a *propriedade privada dos meios de produção*. Mais precisamente: o cuidado com as manifestações da ‘questão social’ é expressamente desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar a ordem econômico-social estabelecida; *trata-se de combater as manifestações da ‘questão social’ sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa*” (NETTO, 2009, p.155).

“Esse argumento de que a limitação das horas de trabalho interferia na liberdade natural do homem era muito importante. Foi usado repetidas vezes na América e na Inglaterra. Os industriais que o levantaram (...) inspiraram-se no grande economista Adam Smith, o apóstolo do *laissez-faire*. É certo que Smith, o violento opositor das políticas restritivas de mercantilismo, se opôs decididamente a tal interferência” (HUBERMAN, 1978, p. 197)

No entanto, após a crise do liberalismo decorrente do *crash* da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, houve um recrudescimento da intervenção estatal; alguns Estados nacionais europeus, apoiados numa nova – e mais abrangente – concepção de cidadania, distanciaram-se dos valores liberais e assumiram responsabilidade central na proteção social dos cidadãos e promoção de seu bem-estar (Pereira, 1997). Como afirma Pacheco: “Desse instante em diante, as atividades associadas ao seguro social passaram a fazer parte das atividades do Estado” (2006, p.34). Este modelo foi denominado Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* (Pereira, 1997; Pierson *apud* Nascimento, 2004; Viana, 2007), e tornou-se uma tendência mundial, porém não uniforme: “Vale ainda destacar o tratamento dessas categorias em países com particularidades latinas no contexto europeu (...) os quais, parafraseando Abrahamson (1992), pautam-se por um *modelo latino*<sup>3</sup>, de fraca institucionalidade no campo do bem-estar social” (VIANA, 2007, p.22). Um Estado de Bem-Estar é caracterizado por atuar explicitamente na regulação da economia - realizando intervenções anticíclicas durante períodos de recessão, promovendo políticas de pleno emprego e incentivando a demanda, por exemplo (Pereira, 1997, p.61), - e promover/executar políticas sociais universais e inclusivas, atuando de maneira pró-ativa na promoção da *cidadania ampliada*, ou seja, aquela que não se restringe aos direitos de cunho individual.

### 3.2 Assistência Social

*Assistência social*, por sua vez, é uma categoria cujo caráter é contraditório e abrangente. Sua conceituação demanda cautela, visto que a ela foram atribuídos diferentes

---

<sup>3</sup> “De fato, vale enfatizar, tanto o Brasil como os países que compõem o modelo latino (...) desenvolvem um sistema de bem-estar desfalcado de uma efetiva presença do Estado, destacando o protagonismo das famílias e de setores não-oficiais da sociedade como espaços privados primários de provisão social” (VIANA, 2007, p.22).

significados: de acordo com o lócus onde se encontra, o modelo de Estado e proteção social vigente, as tensões sociais verificadas ou mesmo os interesses daqueles que ofereceram tais significados. Pereira (1996), ecoada por Stein (1999), alerta para diversos equívocos conceituais em torno da assistência social, a começar por sua vinculação causal à pobreza (donde esta seria a causa daquela) sem atentar para o fato de que a pobreza não é fenômeno uniforme ou homogêneo (Pereira, 1996, p.20). Procurou-se, também, opor a assistência social à dignidade e a ética, partindo da lógica capitalista de “tributo ao trabalho remunerado” (PEREIRA, 1996, p.24).

Entende-se que o equívoco que merece maior atenção, no entanto, é o de atrelar a assistência social quase que exclusivamente à concepção de pobreza extrema (Pereira, 1996; Viana, 2007). Tal perspectiva, em sintonia com os interesses do capital, reflete o que Pereira denominou assistência social *stricto sensu*:

“(...) capturada e fortemente manipulada pelos imperativos da rentabilidade econômica e, por isso, esvaziada de sua identificação com a justiça. (...) É o que muitos chamam de *assistencialismo* por sua estreita associação com a noção de pobreza absoluta e com formas emergenciais de atendê-la” (PEREIRA, 1996, p.40).

Por trás da promoção de uma assistência social *stricto sensu*, encontra-se um discurso de gerenciamento eficiente da máquina pública, com contenção de gastos e despesas e execução de ações pontuais e residuais voltadas apenas para garantir a sobrevivência dos mais despossuídos (Viana, 2007). Tal *assistencialismo*, no entanto, prova-se incompatível com as próprias finalidades, como afirma Viana: “há que ressaltar a irracionalidade política da focalização, por fazer aumentar a pobreza e as desigualdades sociais, ao deixar no desamparo setores sociais vulneráveis que deixaram de ser focalizados” (2007, p.62).

Em oposição ao *assistencialismo* ou à assistência social *stricto sensu*, localiza-se a assistência social *lato sensu*, que, nas palavras de Pereira (1996, p.39) “é a via privilegiada através da qual o princípio da atenção às necessidades sociais se manifesta e se impõe como um chamamento legítimo à promoção da justiça”. Segundo Viana, a assistência social é personificação da política social, que “expressa-se como um conjunto de ações e de estratégias pra atender a demandas variadas que podem romper o cerco das desigualdades sociais e da naturalização das necessidades humanas, mas também perpetuá-las” (2007, p.52).

Pereira (1996) e Viana (2007) concordam que a assistência social *lato sensu* deve ter caráter *redistributivo* (do topo da pirâmide social para a base), universal e que promova o bem-estar humano acima das necessidades “básicas e vitais” (VIANA, 2007, p.54) e “naturais e constantes” (PEREIRA, 1996, p.41), requisito indispensável à edificação de uma sociedade socialmente justa e igualitária. No entanto, para a materialização da assistência social *lato sensu*, faz-se necessária uma radicalização da democracia e da participação popular no poder e nas decisões (Pereira, 1996, p.45-46). A superação do caráter *contraditório* da assistência social no sistema capitalista, que ora serve aos interesses do capital, ora aos do trabalho – pois resulta da permanente tensão entre classes – (Pereira, 1996, p.44), passa essencialmente por um incremento do envolvimento dos cidadãos com a política social:

“Somente a participação ativa na vida social permite a ampliação da democracia e a prática da justiça redistributiva pautada na equidade (prover com mais a quem mais precisa). Trata-se, assim, da justiça redistributiva, do valor justificador da cidadania e da democracia” (VIANA, 2007, p.57).

Entende-se que uma assistência social *lato sensu* é instrumento imprescindível na promoção de uma sociedade verdadeiramente democrática, livre e equitativa, porquanto redistribui as riquezas socialmente produzidas, fomenta a participação popular na tomada de decisões e reveste-se de caráter *transversal*, formando uma rede de proteção social em conjunto com outras políticas públicas universais e pautadas por uma perspectiva de direitos, não-contratualista e *desmercadorizada* (Pereira, 1996, p.53).

### 3.3 Cidadania

O conceito de cidadania aqui utilizado tem como uma de suas referências a obra “Cidadania, Classe Social e Status”, escrita por T.H. Marshall em 1967. Em seu livro, amplamente discutido e utilizado por teóricos, pesquisadores, cientistas e formuladores de políticas sociais até hoje, Marshall estabelece uma noção de cidadania intrinsecamente ligada à existência de direitos e garantias legais para os indivíduos a serem respeitados e promovidos pelo Estado. O autor separa tais direitos em três elementos, a saber:

“Elemento civil: composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade, e de concluir contratos válidos e o direito à justiça: é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Elemento político: o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Elemento social: se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p.63-64)

Cabe ressaltar que o conceito de cidadania de Marshall serviu como paradigma para a formulação de diversas legislações e políticas públicas em muitas nações, inclusive encontrando eco na Constituição Federal de 1988, que traz já entre seus princípios e objetivos fundamentais a cidadania (Art. 1º, item II) e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, item III); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, item I), a erradicação da pobreza e da marginalização e a *redução* (e não eliminação) das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, item III) e a promoção do bem de todos<sup>4</sup> sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras discriminações (Art. 3º, item IV). O Art. 6º, por sua vez, estabelece os direitos sociais, que vão além do “mínimo de bem-estar econômico” proposto por Marshall: “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social (...), a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Os direitos acima referidos também constituem um norte teórico de primordial relevância a guiar as discussões sobre a cidadania e sua efetivação presentes ao longo deste trabalho.

Para Barbalet (1989, p.11), a cidadania é aquilo que “define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”. Ou seja, “cidadão” é aquele que pertence a determinada sociedade, goza dos direitos e se submete aos deveres que a permeiam. Este sentido clássico da cidadania existe desde Aristóteles, mas não esgota a concepção moderna de cidadania. A expansão da categoria “cidadão” para além de uma pequena classe privilegiada econômica e politicamente trouxe uma contradição evidente: embora todos e todas agora sejam formalmente “cidadãos”, “a possibilidade prática de exercer os direitos ou as capacidades legais que constituem o *status* do cidadão não está ao alcance de todos que o possuem” (idem, p. 13). Desta forma, membros de classes sociais diferentes têm distintas possibilidades de acesso aos direitos que caracterizam sua condição de

---

<sup>4</sup> O texto constitucional não apresenta uma especificação clara e objetiva do que seria a “promoção do bem de todos”. Entretanto, é factível supor que trata-se da efetivação sem restrições dos direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs como apresentados pela Carta Magna.

cidadão, o que está em flagrante conflito com a noção de uma cidadania “universal”. Daí emerge as considerações de Marshall a respeito da relação entre cidadania e classe social, que seriam expandidas por Barbalet. Neste referido debate, Barbalet aponta que Marshall se preocupou mais em discorrer sobre as oposições entre cidadania e classe social, no entanto não analisou detidamente os possíveis conflitos entre os elementos da cidadania: “Os diferentes direitos componentes da cidadania não são todos talhados do mesmo pano e, em determinadas circunstâncias, podem desenvolver-se entre eles graves tensões” (BARBALET, 1989, p.36). Como exemplo, o autor cita que, enquanto os direitos civis são necessários à reprodução do capitalismo, os direitos políticos e especialmente os sociais trazem risco ao sistema capitalista, por atentar contra as desigualdades de mercado e de classe. Existe, então, um grau de incompatibilidade entre a natureza desses três tipos de direitos, já que os direitos civis visam, entre outras coisas, impedir que o Estado interfira com (e, assim, assegure) a propriedade privada e a organização do mercado (desta forma criando condições para o estabelecimento e manutenção de latifúndios, grandes fortunas, corporações superdimensionadas). Os direitos políticos e sociais, por sua vez, têm por objetivo alterar o equilíbrio de poder em favor dos mais fracos: “os direitos entram em litígio principalmente quando conferem capacidades que de outro modo não seriam acessíveis. Os direitos são assim muito mais significativos para os que não têm poder social e político do que para os poderosos” (BARBALET, 1989, p.35). Ainda, os direitos civis obrigam o Estado a não interferir, eximindo-se de questões que lhe sejam estranhas, respeitando os cidadãos enquanto *agentes*; os direitos sociais, por sua vez, obrigam o Estado a oferecer certos serviços e aparatos, para que seus cidadãos façam uso destes enquanto *consumidores*. Portanto, a existência dos direitos sociais levaria à criação de um aparato estatal (englobando trabalhadores, recursos e planos específicos) para sua provisão, o que não é o caso dos elementos civis e políticos da cidadania. O foco deste trabalho encontra-se na provisão dos direitos sociais por parte do Estado, uma vez que o público-alvo da Entidade Beneficente de Assistência Social estudada encontra-se claramente na posição dos que necessitam da ação estatal para garantir seu pertencimento à sociedade e sua participação ativa nela, isto é, sua condição de cidadãos.

Outra referência importante é a idéia de “cidadania ampliada” tal como apresentada por Viana (2007):

“(...) a idéia de democracia e cidadania ampliadas, vinculada à concepção de homem como ser social e político que deve ser dotado de autonomia, de poder, de liberdade e de capacidade para tomar decisão e fazer escolhas (...) Essa reflexão parte do pressuposto de que a cidadania e a democracia não se sustentam em sociedades marcadas pela injustiça, pobreza e desigualdade social; (...) baseia-se no princípio de que as pretensões de *liberdade positiva* (...), como igualdade e justiça, são inerentes a uma ordem social democrática e cidadã que se quer ver instituída” (VIANA, 2007, p.56-57).

### 3.4 Controle Social

De acordo com Campos (2006), o controle social pode assumir duas formas principais: controle do Estado sobre os cidadãos e controle dos cidadãos sobre o Estado. O controle do Estado sobre os cidadãos se subdivide em duas modalidades: o controle externo (ou vertical) é o aparato repressivo estatal destinado à manutenção da ordem, incluindo-se aí a lei, a polícia, o Poder Judiciário (veremos que os órgãos governamentais destinados a fiscalizar as EBAS fazem parte dos mecanismos de controle externo); o controle interno (ou horizontal) é mais subjetivo e inconspícuo, e diz respeito à internalização da autoridade através da reprodução e reforço de valores normativos, que tolem a inconformidade e “ocorre como produto de uma socialização que naturaliza as desigualdades sociais e individuais, que justifica privilégios e que consente discriminações (CAMPOS, 2006, p. 104).

O aspecto de controle social de especial interesse a este trabalho é o controle social concernente à política de assistência social, que se dá principalmente na via da sociedade para o Estado. Segundo Campos (2006), este controle pode se dar de maneira técnica, acentuando os mecanismos formais de fiscalização (como o Ministério Público e o Tribunal de Contas), ou, de forma mais abrangente, através da participação política da sociedade no estabelecimento da agenda do governo. Enquanto o controle técnico é intrinsecamente limitado e normalmente restringe-se ao aspecto fiscal (receitas e gastos, transparência nas contas do governo, aplicação da arrecadação), o controle sociopolítico contribui para um incremento na democracia, uma vez que implica numa participação mais direta da população nos rumos do governo. Na citada perspectiva, Campos destaca o orçamento participativo e os conselhos de políticas sociais como exemplos do exercício deste controle. No entanto, ressalta-se que, embora existam no Brasil vários mecanismos formais de estímulo à participação popular na elaboração de políticas sociais, o que se verifica na prática é muito aquém da realidade pretendida, tendo em vista que muitos governantes negligenciam a

política de assistência social e não viabilizam espaço de discussão de suas decisões com a sociedade.

Não obstante, os Conselhos de Assistência Social permanecem como exemplos de instrumentalização do controle social, em especial por duas características principais:

- “têm por objetivo o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre as condições em que a política de assistência social está sendo constituída e desenvolvida”
- “têm caráter permanente, composição paritária entre representantes do governo e da sociedade e natureza deliberativa” (CAMPOS, 2006, p.110).

Desta forma, os Conselhos de Assistência Social são instrumentos poderosos de participação popular e controle social, e sua importância na construção de uma democracia participativa não deve ser minimizada. Ademais, a Assistência Social *lato sensu* depende *sine qua non* de um elevado grau de participação popular em sua formulação e controle, e os Conselhos de Assistência Social configuram-se como um meio de efetivar esta participação.

### **3.5 Neoliberalismo e Pluralismo de Bem-Estar**

A partir da década de 1970, à luz de transformações fundamentais da dinâmica de trabalho e acumulação, o Estado de Bem-Estar sofreu ataques contundentes. O capitalismo estava se intensificando: o progresso tecnológico levou a uma *flexibilização* das relações de trabalho, que se tornaram crescentemente instáveis, fragmentadas e incertas. Diante de uma capacidade de produção imensamente maior, a demanda dos capitalistas pelo lucro também cresceu, e estes passaram a se opor às políticas de regulação do mercado e redistribuição da riqueza típicas do *Welfare State*. Em contraposição, os direitos sociais e trabalhistas estavam sob ataque, as jornadas de trabalho (fixadas pela legislação, conquista de movimentos sociais) foram intensificadas e a social-democracia, colocada em xeque. Desta forma, setores conservadores passaram a divulgar uma alegada “crise do Estado de Bem-Estar”, propondo que os governos estavam sobrecarregados, excessivamente burocráticos e atravessando um período de dificuldades econômicas (VIANA, 2007, p. 89). No afã de promover a expansão desmesurada da acumulação flexível, que esbarrava nos mecanismos de proteção social encontrados nos Estados de Bem-Estar, tais setores vislumbraram um retorno da era do

liberalismo econômico, propondo a redução do papel do Estado na promoção de políticas sociais, a desregulamentação do mercado e o retrocesso do padrão de bem-estar vigente. A ofensiva neoliberal foi (e é) composta de múltiplas frentes, pautada por uma lógica individualista que procura atribuir aos indivíduos (e, conseqüentemente, às famílias e comunidades) a responsabilidade por seu bem-estar, em detrimento à oferta de garantias legais por parte do Estado. Os neoliberais preconizam a centralidade do mercado, tentando subjugar o Estado à função de *garante* das leis – especificamente, as leis de proteção à vida, à liberdade e à propriedade privada. Nesta perspectiva o “Estado responsabiliza-se somente por situações extremas, num alto grau de seletividade e focalismo, direcionada aos estritamente pobres, isto é, aos indigentes, por intermédio de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à igualdade” (MESTRINER, *idem*, p. 47). Assim, passa a incumbir a sociedade de funções historicamente reservadas à esfera pública, retirando seu caráter de *direito* e atrelando-as à *filantropia*. ~~A Assistência Social é, notadamente, uma das políticas públicas que mais sofre com este ataque às responsabilidades do Estado.~~

Atrelada ao neoliberalismo está a defesa do modelo denominado “pluralismo de bem-estar”:

“En un sentido, el pluralismo de bienestar puede ser utilizado para expresar el hecho de que la atención social y sanitaria puede ser obtenida desde cuatro sectores diferentes: el oficial, el voluntario, el comercial y el informal. Más concretamente, el pluralismo de bienestar implica que el Estado juega un papel menos dominante, no viendo a este como el unico instrumento posible para dar una provisión colectiva de servicios sociales de bienestar” (HATCH, S. e MOCROFT, I. *apud* JOHNSON, 1990, p. 86)

Os propositores do modelo pluralista de bem-estar (*welfare mix*) também alegam falhas na estrutura do Estado de Bem-Estar (JOHNSON, 1990, p.87) para sustentar seus clamores por descentralização do poder (da esfera federal de governo para a estadual e a municipal) e da provisão de serviços sociais (do Estado para o mercado e a sociedade) (Pereira, 1996, p.80). Destaca-se que o duplo sentido atribuído ao termo “descentralização” dá plena margem a interpretações dúbias, visto que a descentralização do poder federal para estados e municípios está prevista em diversos pontos da legislação brasileira, e responde ao apelo de grupos e atores políticos preocupados com o acúmulo excessivo de tarefas, prerrogativas e responsabilidades na esfera federal; a descentralização pode ser usada, no entanto, para atender a outros interesses, como privatização de serviços sociais, desmantelamento de direitos sociais, redirecionamento de gastos públicos para setores

produtivos e redução na cobertura da proteção social (Pereira, 1996, p. 82; Johnson, 1990, p.89-90).

### 3.6 Efeitos do Neoliberalismo na Política de Assistência Social Brasileira

Este fenômeno não se fez sentir imediatamente no Brasil, manifestando-se em maior escala principalmente no decorrer da década de 1990. À época da promulgação da Constituição Federal de 1988, o neoliberalismo já encontrava eco na política brasileira, mas não possuía a força ou legitimidade necessárias para barrar a inclusão, na Carta Magna, de uma série de dispositivos e princípios orientados à promoção da cidadania, entre os quais a incorporação da Assistência Social como parte do tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. Até este momento, vigorava no Brasil o *assistencialismo*, uma distorção da assistência que podia reduzir-se à caridade ou prática religiosa ou mesmo atender a propósitos políticos escusos (Pereira, 2007, p.64).

No texto da Constituição Federal de 1988, notadamente no artigo 203, já encontra-se uma disposição legal que orienta para a superação das práticas *assistencialistas*:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).

A preocupação encontrada no texto constitucional em deixar explícito um caráter universal (ou seja, dirigido a todos que dela necessitarem) da política de assistência social, sem exigir contrapartida de seu público-alvo, é um forte indício de um compromisso do Estado em romper com as práticas assistencialistas de outrora. Por outro lado, os objetivos explicitados no corpo do artigo ainda são vagos, e apontam para uma posterior legislação para regulamentar o funcionamento da política de assistência social. Cabe ressaltar, ainda, que o artigo 204 indica que a assistência social não será papel exclusivo do Estado, e aqui podem ser encontrados ecos das propostas pluralistas de bem-estar, em especial no uso duplo do termo “descentralização”: “I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, **bem como a entidades beneficentes e de assistência social**” (BRASIL, 1988; grifos meus).

A política de assistência social prevista na Constituição Federal encontraria materialidade com a publicação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): “É neste sentido que a LOAS, como instituto que dá vida e garantia à nova concepção de assistência social prevista na Constituição de 1988, pode ser instrumento de luta na garantia efetiva de direitos” (STEIN, 1999, p.27). A LOAS é um marco histórico no campo das políticas sociais no Brasil, refletindo e ampliando a noção de que o Estado é protagonista na promoção dos direitos de cidadania e tem por dever a garantia da efetivação de direitos sociais muito além de meras “ações de emergência” ou “mera reparação de danos” (PEREIRA, 1996, p.103); seus objetivos, princípios e diretrizes demonstram claramente a intenção de executar a Assistência Social como parte indissociável do “tripé” da Seguridade Social, mecanismo fundamental de materialização e proteção dos direitos sociais.

Concebida e publicada com a finalidade de criar e assegurar direitos e mecanismos de concretização de direitos, a LOAS, no entanto, não permaneceu imune ao contexto de escalada do neoliberalismo que se instalava no Brasil à época de sua publicação. Como nos lembra Stein (1999, p.29), a alegada “crise do Estado” (VIANA, 2007, p.89) (que, no Brasil, pode-se atribuir seguramente a desastrosas políticas neoliberais) foi uma justificativa para cortes de gastos e investimentos sociais. **No entanto, observe-se que a política de Assistência Social é uma das políticas sociais cujo orçamento vem crescendo nos últimos anos, prioritariamente com a implementação de transferência de renda à população extremamente pobre e, escasso recurso destinado à implementação de programas e projetos destinados ap**

atendimento de necessidades básicas e combate à pobreza. ~~e a política de Assistência Social foi um dos alvos.~~ Como em outras políticas e setores, ~~os recursos da~~ Assistência Social continuam sendo direcionados à extrema pobreza. ~~viu seus recursos minguarem; no entanto, o impacto foi sentido de maneira profunda, uma vez que se tratava de uma política em pleno nascimento.~~ Enquanto outras políticas têm seus recursos reduzidos no orçamento, tais como a política de saúde, de educação, a ~~wáreas do governo sofriam desmantelamento,~~ a Assistência Social, diferentemente, apresenta crescimento, porém, o mesmo é direcionado significativamente para a transferência de renda, como pode ser verificado em Salvador (2010), restando poucos recursos para a implantação de serviços e projetos socioassistenciais. ~~levou tempo para se materializar nas diferentes instâncias federativas~~

Como afirma Salvador (2010)

“Essas políticas [previdência e assistência social], que têm sido alvo permanente de ataques do neoliberalismo, transferem renda para mais de 39 milhões de pessoas. Em 2009, foram pagos 15,5 milhões de benefícios no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aos trabalhadores urbanos; 7,9 milhões aos trabalhadores rurais; 3,4 benefícios assistenciais (BPC e RMV); e, 12,3 milhões de famílias receberam o benefício do Programa Bolsa Família (PBF). Esses benefícios foram responsáveis pela injeção de R\$ 257,2 bilhões na economia em 2009, o que garantiu a continuidade do consumo, independentemente da renda advinda do trabalho, e são importantes conquistas da cidadania brasileira na Constituição de 1988.”

Aproveitando-se dos artigos da Constituição e da LOAS que prevêm a descentralização político-administrativa da política de Assistência Social e a participação da sociedade civil em sua efetivação, governos neoliberais da década de 1990 não hesitaram em postergar e protelar a implementação de medidas que concretizassem direitos sociais do público-alvo da Assistência Social, acreditando tratar-se de gastos desnecessários (fundamentados em suas crenças de não-interferência do Estado sobre a economia e a sociedade) que devem ser evitados. Deu-se início a um processo de *transferência de responsabilidades*, através de um modelo de descentralização *privatista* (calcado nas propostas do pluralismo de bem-estar) que almejava relegar à sociedade várias incumbências historicamente realizadas pelo aparato estatal. Este processo acabou por **revelar uma convivência contraditória** entre, de um lado, “as prerrogativas constitucionais da política de assistência social com primazia do Estado” e, de outro, “o entendimento tradicional, vinculado com o histórico da prática conservadora assistencial calcada na filantropia, na benesse e no clientelismo” (COLIN, 2010, p. 182). ~~onerar quase que exclusivamente~~

As “entidades beneficentes e de assistência social” são, não apenas reconhecidas na sua participação na oferta de serviços, como também, assegurado benefícios tributários para o trabalho (JACCOUD, 2010, P. 67) direcionados ~~;- como a proteção~~ a certos grupos em situação de vulnerabilidade social, como idosos e pessoas com deficiência física ou intelectual sem fonte de renda própria ou que não possuem renda familiar suficiente para atender às próprias necessidades características de sua condição.

Nota-se que os governos neoliberais buscaram, gradual e intensamente, transformar o Estado de principal organismo de proteção social a mero coadjuvante na promoção dos direitos sociais, limitando-se a executar parcerias, cooperar, **estabelecer critérios** ~~onvênios~~ de financiamento e fiscalização das instituições beneficentes encarregadas de levar a cabo aquilo que era originalmente uma função dele próprio. Este trabalho se propõe, à luz de dados empíricos sobre uma entidade beneficente, obtidos a partir da experiência de estágio do pesquisador, como já citado, no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (principal órgão do governo encarregado de fiscalizar o funcionamento das entidades beneficentes e de interesse social), a analisar e tecer considerações sobre o grau de sucesso desta entidade em suprir o papel que lhe foi atribuído, como se dá sua interação com o Estado e quais os impactos desta modalidade de proteção social para os usuários de seus serviços.

## CAPÍTULO II

### **4 As Entidades Beneficentes de Assistência Social e a Garantia de Direitos de Cidadania**

Para melhor compreensão sobre as entidades beneficentes de assistência social, faz-se necessário situar o corrente debate sobre o Terceiro Setor, com destaque às entidades não-governamentais de interesse social. Neste capítulo, busca-se também abordar a discussão sobre o processo de financiamento e controle democrático das atividades socioassistenciais desenvolvidas pelas referidas entidades.

#### 4.1 Terceiro Setor

A legislação brasileira atual não trabalha explicitamente com a categoria “Terceiro Setor”, mas a bibliografia pertinente aponta que o Terceiro Setor pode ser definido como o terreno das atividades privadas onde não há finalidade de obtenção do lucro (característica principal do mercado ou “primeiro setor”) ou ação respaldada pelo poder coercitivo (monopólio do Estado, ou “segundo setor”) (Coelho, 2000, p.39; Modesto, 1998, p.17; Montañó, 1999, p.60; MPDFT, s/d, p. 2). Na bibliografia consultada, encontra-se uma multiplicidade de fatores envolvidos na conceituação e caracterização do Terceiro Setor, e alguma dificuldade – dada a vastidão do objeto tratado – em estabelecer uma definição clara e objetiva.

Em primeiro lugar, Coelho (2000, p.59) chama a atenção para a miríade de definições de Terceiro Setor encontradas nos estudos e produções da área, e em como categorizar num mesmo espaço entidades com origens e finalidades as mais variadas. Uma solução encontrada foi conceituar tais entidades com base na negação: “Fernandes afirma que o conceito de organização não-governamental é constituído basicamente de duas negações: ‘não-governamental’ e ‘que não tem fins lucrativos’” (COELHO, 2000, p.61). Encontra-se, em cartilha sobre o Terceiro Setor elaborada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) – órgão governamental responsável por fiscalizar e zelar por tais instituições –, definição semelhante:

“Ao lado desses dois extremos (Estado e sociedade comercial), prevê o Código Civil a existência de outras pessoas jurídicas que, não obstante se revestirem da forma jurídica de direito privado, possuem finalidades voltadas para o interesse social, seja de forma ampla e irrestrita, seja para o atendimento do interesse mútuo, mas em ambas as hipóteses sem qualquer intuito de obter lucro” (MPDFT, s/d, p.3).

Interessam principalmente ao presente trabalho as entidades privadas de utilidade pública, que prestam serviços de interesse à sociedade como um todo e não almejam o lucro (Coelho, 2000, p.59-60); segundo a Cartilha do Terceiro Setor, tais entidades “(...) têm como mantenedores entes privados, fazem parte do chamado Terceiro Setor e contibuem, de forma relevante e essencial, às atividades do próprio Estado” (MPDFT, s/d, p.4).

É importante ressaltar que, embora existam limites legais para a atuação, o financiamento e as atribuições de tais entidades (como será detalhado adiante), a distinção entre Estado, mercado e terceiro setor frequentemente não é clara:

“Esses limites são voláteis e muitas vezes obscuros, e dependem em grande medida das circunstâncias e do momento. O fator determinante na delimitação desses setores será a interação dos mesmos, através da qual se interpenetram e condicionam. Essa relação varia de intensidade e profundidade de acordo com a conjuntura sociopolítica” (COELHO, 2000, p.61).

Considerando-se esta flexibilidade nas fronteiras entre tais espaços, convém questionar se a retórica de fortalecimento do Terceiro Setor anda de mãos dadas com a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, ansiada pelos defensores do pluralismo de bem-estar. Para Montaño, não há dúvidas nesse sentido:

“Todavia, na passagem das políticas estatais (espaço democrático e de lutas de classes) para o ‘terceiro setor’ (supostamente supraclassista), desenvolve-se um verdadeiro processo de *esvaziamento da dimensão de ‘conquista’ e de ‘direito’ das políticas sociais*, encobrindo estas com o ‘manto sagrado’ da concessão” (MONTAÑO, 1999, p.71-72).

Outro autor que se mostra cético ao recrudescimento do Terceiro Setor é Netto:

“Situado no próprio processo de reestruturação do Estado como uma instância diversa deste e da esfera mercantil, o *terceiro setor* tem se revelado um importante instrumento do projeto capitalista de cortar ao limite as funções estatais legitimadoras, mostrando-se não só compatível, mas *funcional* à reestruturação comandada pelo capital, demais de haver claros indícios sobre o papel de desmobilização democrático-popular desempenhado pelas ONGs” (NETTO, 2004, p.74-75).

Também Viana (2007) e Pereira (2003) corroboram a noção de que o Terceiro Setor e o voluntariado têm sido superestimados em seu papel de provedor dos serviços sociais, e apontam para o caráter antidemocrático desta nova configuração de papéis. É notório que aqueles mais interessados em propor o Terceiro Setor como uma alternativa viável de proteção social frequentemente adotam discurso assombrosamente semelhante ao dos pluralistas de bem-estar, no sentido de criticar a suposta falência do Estado de Bem-Estar Social e defender sua desoneração através da descentralização dos serviços sociais – que passariam a ser fornecidos pelo Terceiro Setor.

#### **4.2 Entidades Não-Governamentais de Interesse Social**

O subconjunto do Terceiro Setor que se pretende discutir neste trabalho é o das Entidades de Interesse Social. Dentro do universo de Entidades Não-Governamentais, aquelas caracterizadas pela legislação como “de interesse social” incluem “segmentos da assistência social *lato sensu*, educação, cultura e defesa do meio ambiente” (MPDFT, s/d, p.14); tais entidades executam finalidades sociais, sem discriminação na prestação de seus serviços a usuários. Esta parcela do Terceiro Setor engloba inúmeras associações, institutos, organizações e abrigos sob as mesmas normas e com características muito semelhantes: são financiadas através de subsídios do governo e doações (Coelho, 2000, p. 65; MPDFT, s/d, p.17; Pereira, 2003, p.77), dependem do trabalho de voluntários (Coelho, 2000, p.69; Pereira, 2003, p.89) e, em grande parte, possuem um caráter caritativo-religioso (Coelho, 2000, p.73-74; Mafra, 1999, p.173; Pereira, 2003, p.90). Ressalta-se que são distintas de demais associações da sociedade civil que só prestam serviços a seus membros ou a determinado grupo de cidadãos (MPDFT, s/d, p.16), ainda que gozem de isenções fiscais semelhantes e sejam fiscalizadas pelo mesmo órgão do governo, o Ministério Público. As Entidades de Interesse Social devem contar com um estatuto aprovado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, no qual constem as seguintes cláusulas:

“(a) a denominação, os fins e a sede da associação;

(b) os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

- (c) os direitos e deveres dos associados;
- (d) as fontes de recursos para sua manutenção;
- (e) o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos;
- (f) as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução” (MPDFT, s/d, p.17)

A fim de discernir adequadamente quais Entidades do Terceiro Setor desempenham atividades com finalidades públicas (em oposição às que servem a finalidades particulares ou têm por objetivo o lucro), estabeleceram-se categorias legais a enquadrar os diferentes tipos de entidades, que servem não apenas para determinar que tipo de incentivos e isenções fiscais se destinam a cada uma delas, mas também delimitar aquelas com as quais o Estado pode estabelecer parcerias, ações e programas conjuntos na execução de políticas públicas (MPDFT, s/d, p.19). Dentre as várias categorias (Utilidade Pública, Organização Social, Apoio às Instituições de Ensino Superior, entre outras), cabe deter-se mais detalhadamente sobre as Entidades Beneficentes de Assistência Social.

### **4.3 Entidades Beneficentes de Assistência Social**

As Entidades Beneficentes de Assistência Social gozam de um certificado específico emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reconhecimento aos serviços assistenciais prestados aos seus usuários, sem finalidade lucrativa (MPDFT, s/d, p. 27; Brasil, 2010, p.4). A respeito dos critérios para a concessão de tal certificado, a Entidade deve, segundo diz o Art. 7º da Resolução Nº16 de 2010 do CNAS:

- “I - executar ações de caráter continuado, permanente e planejado;
- II - assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários;
- III - garantir a gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- IV - garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização, bem como da efetividade na

execução de seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2010, p.4).

As referidas entidades devem não apenas obedecer a estes critérios, mas também seguir as diretrizes presentes na Resolução N°109 de 2009 do CNAS, denominada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que almeja “Tipificar e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais” e “estabelecer bases de padronização nacional dos serviços e equipamentos físicos do SUAS” (BRASIL, 2009, p.1). Essas resoluções buscam estabelecer o modo de operacionalizar a proteção social de acordo com os parâmetros da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), restringindo a concessão do certificado apenas a Entidades que funcionem nos termos da PNAS. Tal restrição é crucial na garantia da prestação de serviços socioassistenciais de qualidade, dado o papel ocupado por tais Entidades na promoção da política pública de Assistência Social:

“A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. 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. (...) 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” (BRASIL, 2004, p.31).

Em diversos pontos da PNAS e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) faz-se alusão direta ou indireta a estas Entidades, ao Terceiro Setor e à sociedade civil como um todo, além de ressaltar-se a necessidade da *descentralização* político-administrativa, tanto na divisão de poder (estabelecimento de normas, criação e execução de programas e políticas, financiamento) entre as esferas de governo quanto na materialização da política pública de Assistência Social num espaço compartilhado entre Estado e sociedade civil (Brasil, 2004, pp.28, 31 e 34; Brasil, 2005, pp.11, 23 e 24). Como dispõe a NOB/SUAS sobre os parâmetros de organização da rede de proteção socioassistencial: “caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações Governamentais e não-governamentais da Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos” (BRASIL, 2005, p.23). Nota-se, tanto no

texto da PNAS quanto da NOB/SUAS, uma preocupação em deixar sempre claro que, embora o governo seja o detentor da responsabilidade principal de promover a política pública de Assistência Social, as organizações da sociedade civil têm papel fundamental na prestação de serviços socioassistenciais. Entende-se que o Estado garante a proteção social não apenas diretamente – através de benefícios pagos ao(à) usuário(a), programas de transferência de renda e organizações próprias de serviços de Assistência Social –, mas também (ou principalmente) através da concessão de isenções fiscais, incentivos e estímulos às Entidades Beneficentes, evitando-se assim o “perigo” de uma ação “estatizadora”:

“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. Grifos meus)

Considerando-se a responsabilidade atribuída a estas Entidades pela PNAS e pela NOB/SUAS, cabe analisar mais detidamente os parâmetros de sua organização e financiamento, que tipos de serviços devem prestar (incluindo-se nas modalidades de proteção social previstas na NOB/SUAS) e como o Estado procura garantir que funcionem dentro das normas.

#### **4.3.1 Financiamento das entidades beneficentes de assistência social**

As Entidades Beneficentes de Assistência Social podem ter (separadamente ou cumulativamente) as seguintes funções:

I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal(...)

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social(...)

III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, 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(...)" (BRASIL, 2010, p.2)

Sejam de atendimento, assessoramento ou de defesa e garantia de direitos, o financiamento destas entidades se dá, em grande parte, através das isenções que podem ser obtidas com a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) e, também, financiamento direto por meio de subvenções ou convênios cuja fonte advem dos Fundos de Assistência Social, ~~convênios com o governo~~, sujeito ao controle e fiscalização pública; outra fonte substantiva de renda são as doações da sociedade (Andrade, 2005, p.2; Coelho, 1999, p.66; Viana, 2007, p.121). O CEAS não significa que a Entidade obtém isenções automaticamente, mas é um requisito necessário à concessão destas (Nascimento, 2004, p.119). Dentre as isenções fiscais e desobrigação de contribuições, encontram-se diversas quotas patronais (INSS, COFINS, PIS/PASEP) e impostos (CPMF, CSLL, IPTU, ITR, IPVA, ISS, ICMS, IOF, IPI, Imposto de Renda) (Nascimento, 2004, pp.120-121). Esta ampla gama de isenções tributárias pode ser apontada como principal motivador das Entidades que pleiteiam o CEAS:

“A contrapartida de enfrentar os caminhos tortuosos da burocracia para a obtenção do título de entidade sem fins lucrativos são os benefícios decorrentes. Além da isenção de taxas e impostos, as organizações podem obter recursos e subvenções estatais” (COELHO, 1999, p. 95).

Apesar do grande número de exigências burocráticas e legais para a concessão do Certificado pelo CNAS e da existência de uma variedade de legislações e políticas regulamentadoras, o trabalho de Nascimento (2004) acerca do tema aponta que o processo de julgamento do CNAS para emissão do CEAS nem sempre é liso e idôneo. Encontraram-se, entre conselheiros(as) e funcionários(as) do CNAS, dúvidas a respeito dos critérios para a concessão do certificado, e até exemplos de processos onde o entendimento pessoal extrapolou o marco legal, e o CEAS foi concedido a Entidades que não trabalhavam de acordo com a legislação (Nascimento, 2004, p.133-134). A autora afirma que

“(...) os critérios em vigor atualmente devem ser revistos, pois não garantem o compromisso dessas entidades com a implementação da política pública de

assistência social e o atendimento do público-alvo definido pela LOAS” (NASCIMENTO, 2004, p.173)

À parte as isenções tributárias e repasses financeiros em nível federal, os Estados e Municípios também estabelecem parcerias e convênios próprios com tais Entidades, à luz dos dispositivos encontrados na PNAS e na NOB/SUAS, a fim de operacionalizar a política pública de Assistência Social. No Distrito Federal, tais convênios são previstos e regidos pelas Portarias N°126, de 06 de outubro de 2008, e N°48, de 09 de março de 2009, da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST). A Portaria N°126 contém disposições mais gerais, limitando-se a estabelecer que os programas, projetos e atividades de interesse recíproco da SEDEST e de “entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos” (p.1) devem ser financiados através de convênios e contratos de repasse, com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, após a realização de Editais pertinentes (Distrito Federal, 2008, pp.1-2). A Portaria N° 48 detalha este financiamento, especificando que os recursos sejam oriundos do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), e lançando pisos de valores para os repasses de acordo com a complexidade do trabalho executado pelas respectivas Entidades, usando como parâmetro as modalidades de Proteção Social encontradas na LOAS e na PNAS, detalhadas abaixo (Distrito Federal, 2009, p.1). Os valores mensais por vaga a ser repassados pela SEDEST às Entidades conveniadas variam de R\$40,00 (Serviço Especializado de Proteção às Pessoas Vítimas de Violência) a R\$1596,00 (Serviço de Acolhida para Pessoas com Deficiência Severa) (Distrito Federal, 2009, p.4-5).

#### **4.3.2 Fiscalização das entidades beneficentes de assistência social no DF**

Em termos práticos, a fiscalização propriamente dita das EBAS no Distrito Federal é uma co-responsabilidade de algumas instâncias governamentais, a saber: CAS/DF, MPDFT, TCDF, SEDEST/DF e a Secretaria de Fazenda do GDF (estas últimas, especialmente quando há convênios entre a Entidade e o GDF).

A atuação do MPDFT junto a estas Entidades está prevista no Decreto-lei n°41 de novembro de 1966, na Lei Distrital n° 1.617 de agosto de 1997 (que inclui o Atestado de Regular Funcionamento expedido pela Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e

Entidades de Interesse Social – PJFEIS – no rol dos documentos indispensáveis à obtenção do Título de Utilidade Pública) e na Resolução Normativa nº5 de dezembro de 2000 do CAS/DF, que estabelece a apresentação do referido Atestado como requisito para a manutenção da inscrição da Entidade no Conselho (MPDFT, s/d, p. 6). Como se vê, a existência de uma Promotoria de Justiça específica para fiscalizar e tutelar Fundações e Entidades de Interesse Social demonstra uma especial preocupação do MPDFT em acompanhar de perto o funcionamento destas Entidades. Cabe ressaltar que a PJFEIS dispõe de peritos das áreas contábil, jurídica e de Serviço Social. As Entidades devem prestar contas de suas atividades à PJFEIS anualmente a fim de obter a renovação do Atestado de Regular Funcionamento (sem o qual, como referido acima, podem perder suas inscrições no CAS/DF).

Segundo informações obtidas junto a servidores da secretaria executiva do CAS/DF, a fiscalização exercida pelo Conselho encontra-se atualmente em fase de reestruturação. No passado, esta fiscalização se dava quando da revalidação da inscrição da Entidade no Conselho (o que ocorria a cada 05 anos), por meio de visita do Conselheiro-Relator do processo de revalidação acompanhado de assistente social do CAS/DF. Atualmente, no entanto, o Certificado de Inscrição é válido por tempo indeterminado, o que deve levar a mudanças na rotina de fiscalização exercida pelo CAS/DF. Os servidores entrevistados afirmaram que todos os Certificados existentes atualmente expirarão simultaneamente no dia 30/04/2012, e que as Entidades que desejam manter sua inscrição junto ao Conselho devem se manifestar até lá; durante o futuro processo de recadastramento, provavelmente todas as Entidades que pleitearem a inscrição sofrerão novas visitas. Por fim, cabe ressaltar que, segundo os servidores entrevistados, o Atestado de Regular Funcionamento da PJFEIS remete principalmente à contabilidade das Entidades, enquanto a fiscalização realizada pelo CAS/DF é focada na qualidade dos serviços prestados por estas e sua conformidade com as diretrizes da PNAS e da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (que serão tratadas em detalhe logo abaixo).

#### **4.3.3 Modalidades de proteção social e respectivos serviços socioassistenciais**

Dentre os objetivos previstos na PNAS, encontram-se a provisão da proteção social a quem dela necessitar, através de programas, serviços e benefícios, além de promover a equidade de grupos específicos, de condição particularmente desfavorecida ou vulnerável (Brasil, 2004, p.18). Sobre a proteção social, a NOB/SUAS estabelece:

“A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (BRASIL, 2005, p.19).

O(a) usuário(a) da Assistência Social, de acordo com a PNAS, pode variar da pessoa em situação de grave vulnerabilidade social, com vínculos familiares prejudicados ou rompidos, ao indivíduo que sofre estigmatização e enfrenta dificuldades em seu cotidiano por ser portador de uma deficiência, membro de uma minoria étnico-racial ou vítima de violência, dentre outros cenários (Brasil, 2004, pp.18-19). A fim de operacionalizar a Política Pública de Assistência Social de forma a atingir seus usuários e usuárias de maneira abrangente e especializada, respondendo às demandas de acordo com sua particularidade territorial, familiar e econômica, optou-se por dividir a proteção social em duas modalidades: básica e especial, sendo esta última subdividida em média e alta complexidade (Brasil, 2004, pp.19-23; Brasil, 2009, p.4). A proteção social básica “tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p.19). Seu alvo principal é a família, visto que busca atender a situações onde o vínculo familiar está presente, embora possivelmente fragilizado; pessoas, grupos e famílias em situação de vulnerabilidade social, privação dos meios de subsistência e/ou vítimas de discriminação figuram entre seus usuários. A proteção social básica se materializa através de 3 serviços (Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas), além do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos Benefícios Eventuais previstos na LOAS (Brasil, 2009, p.4). A PNAS prevê a integração dos Serviços e Benefícios a outras políticas públicas locais, a fim de fortalecer as famílias atendidas e possibilitar a superação de sua situação de fragilidade; também prevê que tais serviços devem ser tanto diretamente

executados pelo Estado através dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) quanto indiretamente, nas Entidades de Assistência Social presentes na área atendida pelos respectivos CRAS (Brasil, 2004, p.19).

A proteção social especial, cujo próprio nome indica, destina-se a casos onde a vulnerabilidade econômica e social, a discriminação e a impossibilidade de provisão dos próprios meios tomam uma dimensão tal que emerge o conceito de “exclusão social” (BRASIL, 2004, p.21). A exclusão social, de acordo com o texto da PNAS, é um processo caracterizado por violação de direitos dos cidadãos e cidadãs, que pode levar ao agravamento de sua situação de pobreza e à crescente fragilização – ou mesmo rompimento – de seus vínculos familiares e comunitários. Dentre as vítimas da exclusão social encontram-se crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência que podem sofrer abandono ou mesmo passar a viver nas ruas, sem quaisquer referências ou apoio familiar e comunitário. O trabalho da proteção social especial prioriza a restauração de tais vínculos e referências a fim de possibilitar a sobrevivência e a reconquista da autonomia de seus usuários e usuárias:

“A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2005, p.20).

A proteção social de média complexidade prevista na PNAS e na NOB/SUAS destina-se a usuários(as) que, apesar de sofrer ou ter sofrido violação de direitos (esta é a sua principal diferença em relação à proteção social básica), mantém os vínculos familiares e comunitários (Brasil, 2005, p.20). Violência e abuso doméstico, situações de rua e mendicância, trabalho infantil, tráfico de pessoas e abandono são algumas das violações que demandam intervenção da proteção social de média complexidade. Esta modalidade de proteção social envolve, principalmente, a participação dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e de suas Unidades Referenciadas, e dentre seus programas estão o Programa de Atenção Especializada a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Brasil, 2009, p.2).

A proteção social de alta complexidade é de particular interesse ao presente trabalho. De acordo com a PNAS:

“Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido 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” (BRASIL, 2004, p.22).

A necessidade de proteção integral evidencia que o público-alvo da proteção social de alta complexidade encontra-se em situações de exclusão social particularmente sensíveis (que costumam envolver rompimento dos laços familiares, abandono, situação de rua), que demandam resposta rápida, qualificada e, frequentemente, continuada. Segundo a PNAS, a proteção social de alta complexidade deve ter seu foco na reestruturação dos serviços de acolhimento e abrigamento institucional, visto que historicamente os abrigos foram espaços de confinamento e afastamento de pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, como orfanatos, asilos e internatos (Brasil, 2004, p.21). Muitas vezes, o indivíduo que necessita da proteção de alta complexidade encontra risco em seu convívio familiar, daí a necessidade de abrigamento até a redução ou eliminação desse risco, ou mesmo a sua integração a um novo núcleo familiar. Com este foco, o principal serviço oferecido pela alta complexidade é o Serviço de Acolhimento Institucional, que consiste em

“Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual” (BRASIL, 2009, p.30).

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais prevê que o Serviço de Acolhimento Institucional deve priorizar a integração (ou reintegração, de acordo com o caso) de seus usuários às respectivas famílias e comunidades, cunhar regras de gestão e convivência com a participação dos usuários, prestar atendimento preferencialmente a pequenos grupos e possuir características residenciais, com ambiente familiar (BRASIL, 2009, p.30). Cabe lembrar que tais instituições acolhedoras, no entanto, frequentemente são Entidades Beneficentes de Assistência Social, com estatuto próprio, cujos propósitos e objetivos explícitos podem nem sempre estar de acordo com aqueles de seus usuários, sendo necessária especial vigilância dos órgãos competentes nesse sentido.

No caso específico das pessoas com deficiência, a Tipificação Nacional estabelece que o Acolhimento Institucional é destinado a jovens e adultos com deficiência que não têm condições de prover seu próprio sustento e que se encontram com vínculos familiares fragilizados ou inexistentes, e também àqueles que estejam em processo de desligamento de instituições de longa permanência (embora não deixe claro como se dará a reintegração destes últimos à comunidade de origem, quando possível). Sobre os objetivos específicos para pessoas com deficiência, encontram-se

- “- Desenvolver capacidades adaptativas para a vida diária;
- Promover a convivência mista entre os residentes de diversos graus de dependência;
- Promover o acesso à rede de qualificação e requalificação profissional com vistas à inclusão produtiva” (BRASIL, 2009, p.32).

À instituição voltada para a proteção social de alta complexidade de pessoas com deficiência, é dado o nome “Residência Inclusiva” (BRASIL, 2009, p.35). A ênfase dada pela legislação é, assim como nos objetivos voltados a outros usuários, promover a autonomia, o acesso aos demais serviços socioassistenciais e a outras oportunidades e a redução ou eliminação das violações de direitos socioassistenciais, além da proteção à família e superação de dinâmicas familiares violentas e/ou abusivas (Brasil, 2009, p. 36).

### **CAPÍTULO III**

#### **5 O Exemplo do Instituto Dom Orione enquanto Entidade Beneficente de Assistência Social**

Neste capítulo identificam-se as informações relativas à origem do Instituto Dom Orione, seu Estatuto, o perfil dos usuários, as atividades desenvolvidas, bem como sua relação com o Estado por meio do financiamento e execução das referidas ações.

## 5.1 Histórico do Instituto Dom Orione

O Instituto Dom Orione é uma Entidade Não-Governamental (ENG) localizada no endereço SHIS QI 15, Área Especial, Chácara 02, Lago Sul, em Brasília – Distrito Federal. De acordo com as disposições iniciais de seu estatuto, foi fundado pela “Pequena Obra da Divina Providência” em 20 de julho de 1964, e caracteriza-se como “pessoa jurídica de direito privado, Associação de fins não econômicos, associação beneficente, de caráter educacional e de assistência social, entidade vinculada à Pequena Obra da Divina Providência” (Estatuto do Instituto Dom Orione, 2003, p.2). Segundo o Relatório Circunstanciado de 07/04/2010, presente no Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (Relatório CNEs), suas principais finalidades são “Assistência Social - Defesa social e Institucional” e “Defesa de Direitos de Grupos e Minorias”, e suas atividades principais, “Amparo a Crianças e Adolescentes” e “Ações Integradas de Reabilitação” (Relatório CNEs 04/2010). O Instituto possui os seguintes documentos legais:

- Certificado de Registro no Conselho de Assistência Social do DF (Nº261/97, renovado até 09/2011)
- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social do Conselho Nacional de Assistência Social (processo n.º 225046/1970-00, renovação constante na última atualização da Relação de Entidades Certificadas encontrada no sítio do CNAS)
- Certificado de Registro no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, Nº 076/2007
- Título de Utilidade Pública Federal, publicado no Diário Oficial da União em 22/05/1984
- Título de Utilidade Pública Estadual, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal em 04/03/1999
- Atestado de Regular Funcionamento da Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social (PJFEIS) Nº136/07 (o Instituto Dom Orione

também consta da última atualização da lista de Fundações e Entidades portadoras do certificado, encontrada no sítio do MPDFT).

## 5.2 O Estatuto do Instituto Dom Orione

De acordo com as exigências legais concernentes a tais Entidades, o Instituto Dom Orione possui um estatuto, registrado em cartório, que dispõe sobre sua organização, finalidades, atividades, recursos, patrimônio e composição institucional, além de outras formalidades. O estatuto é um documento de fundamental importância para qualquer interessado em obter dados de pesquisa sobre a entidade, uma vez que as finalidades nele presentes constituem parâmetro ótimo para a análise do funcionamento do Instituto.

De acordo com o Art. 5º do estatuto, o Instituto Dom Orione tem por finalidades (dentre outras):

- “I – manter o atendimento de proteção social à [sic] pessoas portadoras de necessidades especiais, na modalidade de abrigo;
- II – oportunizar aos portadores de necessidades especiais, espaço de formação, convivência, cultura e lazer sadio, assegurando o seu bem estar:(...)
- IV – ser uma Entidade de irradiação do CARISMA Orionita, promovendo vida, respeito à dignidade humana através da acolhida das pessoas portadoras de necessidades especiais em regime de abrigo;
- V – incentivar a participação da comunidade, Instituições Públicas e Privadas, nas ações e programas voltados ao atendimento da pessoa portadora de necessidades especiais;
- VI – desenvolver ações de apoio aos familiares dos portadores de necessidades especiais, através de encontros, palestras, comemorações e outros eventos;
- VII – fomentar a parceria com Instituições Públicas e Privadas nacionais e estrangeiras para o desenvolvimento de Proteção Social, em favor das pessoas portadoras de necessidades especiais;
- VIII – acolher crianças e adolescentes em regime de apoio sócioeducativo em meio aberto, visando a efetiva integração na vida social;
- IX – promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos e os valores cristãos”

O Art. 6º, também relevante para este trabalho, dispõe que

“O INSTITUTO, no atendimento de suas finalidades, não faz qualquer discriminação de raça, gênero, idade, nacionalidade, cor, profissão, grau de instrução, credo religioso, opção política e condição social, observadas as normas legais vigentes no país”

O estatuto é a pedra fundamental de qualquer Entidade de Interesse Social, não apenas sob o aspecto formal e burocrático. Estabelecendo sua fundação e os princípios e valores pelos quais a Entidade se guiará durante sua existência, o estatuto é uma espécie de bússola ética, da qual a Entidade não pode se distanciar sob pena de extinguir-se. O próprio estatuto do Instituto Dom Orione, em seu §2º do Art. 32, especifica que “O INSTITUTO só pode ser dissolvido ou extinto quando não mais cumprir suas finalidades estatutárias”. Depreende-se, então, que as finalidades estatutárias são a razão de ser do Instituto e que este, enquanto existir, continuará perseguindo-as; como abordado anteriormente, cabe ao Ministério Público velar junto a Entidades semelhantes para garantir o cumprimento de seu estatuto.

No caso específico da Assistência Social, porém, as Entidades devem não apenas cumprir seu estatuto, mas também seguir as diretrizes dispostas na legislação pertinente, abordada no Capítulo 2 deste trabalho. Para garantir uma proteção social adequada, seus parâmetros de funcionamento devem obedecer à LOAS, à PNAS, à NOB/SUAS e à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, sem falar nas normas emanadas pelos Conselhos estaduais e municipais. Ao analisar o estatuto do Instituto Dom Orione, porém, pode-se questionar se todos os seus dispositivos são inteiramente compatíveis com a promoção de uma Assistência Social como caracterizada pela PNAS.

A ausência de menções explícitas à PNAS e à NOB/SUAS no texto do estatuto é compreensível, visto que sua última versão data de 30/12/2003; porém, ressalta-se que não há referências explícitas à LOAS. De maneira geral, os itens encontrados no Art.5º do estatuto revelam uma preocupação em oferecer atendimento de qualidade a seus usuários e respectivas famílias, sendo mencionadas a “proteção social”, o “respeito à dignidade humana” e o desenvolvimento de “ações de apoio aos familiares”. Embora não se encontre nenhuma disposição que vá de encontro frontal à LOAS e demais dispositivos regulamentadores da Assistência Social, a origem religiosa do Instituto está evidenciada nos dispositivos IV (“Ser uma Entidade de irradiação do CARISMA Orionita”) e IX (“promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos e os valores cristãos”) do Art. 5º de seu estatuto. Isso significa que a Entidade se vê obrigada por seu estatuto a perseguir tais finalidades, em paralelo à execução das atividades de abrigo de pessoas com deficiência e acolhida de crianças e

adolescentes em regime disciplinar socioeducativo, dentre outras cujo caráter não seja necessariamente religioso. Não há clareza, no estatuto, sobre quais seriam os “valores cristãos” a ser promovidos pelo Instituto, e o trecho sobre “irradiação do CARISMA Orionita” é altamente subjetivo. Entretanto, uma vez que a propagação de valores religiosos está presente em apenas duas das finalidades expostas no estatuto, é de se supor que não configurem prioridade no cotidiano do Instituto, mas estas questões não foram negligenciadas durante o trabalho de campo, como se verá adiante. Outra ausência notável no estatuto diz respeito ao Art. 6º: dentre as modalidades de discriminação que o Instituto se compromete a não realizar, não está elencada a discriminação contra a orientação sexual de seus eventuais usuários e usuárias. Apesar de possíveis considerações sobre o peso dos valores religiosos do Instituto nessa ausência, o presente trabalho não buscou informações adicionais nesse sentido, tendo em vista o número de implicações teórico-metodológicas ao se tratar do objeto “orientação sexual”; avalia-se, ainda, que versar sobre a orientação sexual de pessoas com deficiência intelectual (principal público-alvo do Instituto) provavelmente constitui matéria de um estudo inteiro, à parte. Ressalta-se que a questão encontrada não foi abordada puramente por razões práticas, mas o pesquisador considera que o respeito às diferentes formas de orientação sexual é requisito indissociável na construção de qualquer ambiente onde a cidadania é prezada.

Outro dispositivo estatutário que chama a atenção é o item V do Art.32, onde se lê que compete à Assembleia Geral do Instituto Dom Orione (órgão máximo de deliberação do Instituto, onde todos os seus associados têm voz e voto) “alterar ou reformar em parte ou totalmente o presente Estatuto”. Este item guarda uma aparente contradição, tendo em vista que no corpo do próprio estatuto encontram-se dispositivos que garantem que a única ocasião de possível dissolução da Entidade é quando esta deixar de cumprir suas finalidades. Facultando-se à Assembleia Geral a prerrogativa de reformar o estatuto por inteiro, as finalidades do Instituto deixam de ser pétreas, podendo ser alteradas em qualquer ocasião onde o requisito de *quorum* para tal for atingido. Embora seja esta uma preocupação válida, cabe lembrar que o Ministério Público deve ser informado de tais mudanças, e tem autoridade para intervir se concluir que a Entidade está se desviando de suas finalidades originais (Resende, 1998).

A respeito dos associados do Instituto, o estatuto estabelece que devem ser “Religiosos Professos, membros da Pequena Obra da Divina Providência (Dom Orione), admitidos pelo Diretor Presidente”. Os associados, segundo o Art.12 do mesmo estatuto, participam da

Assembleia Geral, podendo votar e ser eleitos para a Diretoria e o Conselho Fiscal, e nomeados para cargos no Instituto. É necessário frisar que o estatuto deixa claro, em mais de um momento, que associados não recebem pagamento, não constituem patrimônio individual e nem adquirem direitos sobre os bens do Instituto. Não se pode deixar de notar, porém, que um dos requisitos para a perda da condição de associado é “I- deixar ou abandonar a Pequena Obra da Divina Providência (...) ou dela for excluído, segundo as normas do Direito Próprio e do Direito Canônico”. Ou seja, ainda que exercendo posições administrativas em uma Entidade Beneficente de Assistência Social, o religioso pode perder sua condição de associado (e, doravante, seu cargo ou ofício) meramente por desrespeitar o Direito Canônico, que é a lei da Igreja Católica<sup>5</sup>.

### **5.3 Perfil dos Usuários**

O Instituto Dom Orione oferece duas modalidades de atendimento socioassistencial: abrigamento de pessoas com deficiência (predominantemente, deficiência intelectual) e “apoio sócioeducativo em meio aberto, gratuito” (Relatório CNEs, 2010). Embora o número de atendidos sofra alterações com alguma frequência, atualmente o Instituto abriga 29 pessoas com deficiência, além de assistir diariamente outras 4 que residem com as respectivas famílias; também atende 100 crianças e adolescentes de sete a dezesseis anos em um projeto socioeducativo que oferece atividades de reforço escolar, lazer e atividades culturais e religiosas no horário oposto ao das aulas. O Instituto mantém, ainda, uma escola pública em suas dependências, mantida em convênio com a Secretaria de Estado de Educação (SE/DF). Os professores cedidos pela SE/DF são responsáveis tanto pela escola pública quanto pelo ensino especial, destinado aos abrigados. A fim de limitar o objeto, ao presente trabalho interessa mormente a discussão do serviço socioassistencial prestado às pessoas com deficiência.

O abrigamento de pessoas com deficiência é a modalidade de atendimento mais antiga oferecida pelo Instituto, desde seu início. O abrigo funciona em regime integral, e comporta usuários(as) provenientes de famílias de renda baixa ou inexistente, quando há informações sobre sua família. Visto que se trata de atendimento integral a pessoas de baixa renda, com

---

<sup>5</sup> Para mais sobre Direito Canônico, acessar o sítio [http://www.vatican.va/archive/cdc/index\\_po.htm](http://www.vatican.va/archive/cdc/index_po.htm).

vínculos familiares fragilizados ou rompidos e sem referências aparentes, o abrigo trabalha com a proteção social de alta complexidade (Brasil, 2004). O ingresso na instituição se dá por meio de encaminhamentos dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), do Abrigo Reencontro (ABRIRE, Unidade de Alta Complexidade da SEDEST/DF) e do Poder Judiciário (VARJÃO, 2008, p.3). Ainda há, segundo informações obtidas em entrevista com a coordenadora pedagógica do Instituto, um período de adaptação de 15 dias àqueles que pleiteam vaga no Instituto, para verificar a compatibilidade do usuário com os demais abrigados e funcionários da Entidade. Segundo ela, “se houver uma educação errada, na rua, com drogas”, pode ser que o usuário seja rejeitado, pois poderia prejudicar a dinâmica de atendimento aos demais usuários, gerando comportamentos indesejados: “Os 30 meninos que vivem aqui são puros, vivem numa redoma”.

Tal processo de acolhida “indireta”, via encaminhamento, por vezes trouxe prejuízo à obtenção de informações sobre a família de alguns usuários, conforme foi verificado nos prontuários institucionais (onde encontram-se a documentação, histórico na instituição, informações disponíveis sobre familiares e dados sobre a saúde do abrigado): o ABRIRE, antigo Centro de Recepção e Triagem (CRT), em mais de uma ocasião enviou apenas o nome da genitora do(a) usuário(a) e a data de sua acolhida, sem quaisquer dados adicionais (VARJÃO, 2008, p.7), o que torna a localização da família impraticável. Neste sentido, os esforços do Instituto devem ser reconhecidos, pois mantém-se na Entidade um registro permanente das visitas recebidas por cada usuário(a) e as tentativas de contatar suas respectivas famílias. De acordo com o verificado, o pessoal do Instituto se empenha em reintegrar o(a) usuário(a) à família sempre que possível, ou seja, quando a família apresenta uma estrutura material mínima para receber adequadamente aquela pessoa com deficiência e dispensar-lhe a atenção requerida por sua condição, além de manifestar a intenção para tal (VARJÃO, 2008, p.8). No entanto, raramente estas tentativas logram êxito, tendo em vista as condições já precárias das famílias dos(as) usuários(as) em questão.

#### **5.4 Descrição dos Cuidados Diários e Atividades Oferecidas pelo Instituto aos Usuários**

As atividades oferecidas aos abrigados do Instituto são várias, e são planejadas para atender aos abrigados que manifestam deficiência intelectual em diferentes graus de

severidade. Segundo a coordenadora pedagógica do Instituto, a educação e as atividades ofertadas no Instituto visam promover 3 aspectos principais: “Autonomia e independência; socialização; e dar aos especiais um sentimento de ser útil e produtivo”. A coordenadora (que se referiu aos abrigados a todo momento como “especiais”) ofereceu uma explicação detalhada sobre cada um destes aspectos. Para a entrevistada, a autonomia e independência dos abrigados são desenvolvidas principalmente através do ensino das tarefas de autocuidado, como alimentação e higiene:

“Às vezes os abrigados chegam como seres humanos prejudicados, por essa questão da família; muitos não sabem como comer, levando o rosto ao prato, comendo com as mãos, e também não sabem fazer a própria higiene. Alguns se arrastam pelo chão. Ensinar essas tarefas promove a independência deles, e a autoestima deles se eleva quando eles sabem organizar a própria vida”.

A socialização, por sua vez, não se restringe às interações e à comunicação com outros seres humanos; inclui, ainda, o “contato com o meio” e o “contato com a cultura”. Em sua fala, a entrevistada explicou que as demais formas de socialização são encorajadas pelo Instituto através de atividades externas, como passeios a shoppings, parques e lanchonetes, além de realização de eventos culturais no Instituto, citando como exemplo celebrações folclóricas juninas, de Natal e Páscoa. Neste sentido, a fala da coordenadora indicou que pode não haver uma distinção clara entre atividades culturais e religiosas, visto que os abrigados são instruídos sobre “o verdadeiro aspecto da Páscoa”.

Sobre o terceiro aspecto, ou seja, aquele de “sentir-se útil e produtivo”, a entrevistada afirmou que no Instituto há oficinas de artes plásticas (tais como desenho e artesanato) e de confecção de tapeçaria, e que eventualmente são realizados bazares onde se vendem as produções de alguns usuários. A renda obtida é revertida para compra de materiais para as próprias oficinas ou mesmo entregue diretamente aos abrigados, que gastam o dinheiro por conta própria quando há oportunidade. Tal prática, segundo a entrevistada, contribui para elevar a autoestima dos usuários, que se sentem realizados por colher frutos do próprio trabalho. Esta perspectiva, no entanto, não é oferecida a todos os abrigados por questões puramente práticas, visto que alguns deles, com deficiências intelectuais mais severas, não apresentam condição intelectual ou motora compatível com estes trabalhos.

Neste ponto, cabe abordar algumas queixas da entrevistada em relação ao convênio do Instituto com a SE/DF. A coordenadora afirma que a SE/DF, para cortar custos, recentemente reduziu o número de turmas de ensino especial dentro do Instituto, o que teria prejudicado a qualidade do atendimento às pessoas com deficiência. A demanda, segundo ela, seria de pelo menos 22 turmas, pois não se pode ofertar o mesmo tipo de ensino a pessoas com graus de deficiência muito díspares; há, no entanto, apenas 15 turmas, que o Instituto teria conseguido “depois de muito perrengue”. A entrevistada chama a atenção para o que seria uma dicotomia “governo versus governo”, um “conflito da assistência social com a educação”: enquanto a SEDEST/DF e por vezes o Poder Judiciário manifestam a intenção de encaminhar mais usuários da alta complexidade a ser abrigados no Instituto Dom Orione, a SE/DF busca reduzir as turmas do ensino especial sob a justificativa de corte de custos, efetivamente tornando impraticável a demanda por mais vagas.

Ainda sobre as atividades diárias desenvolvidas junto aos abrigados, a coordenadora adicionou que, na promoção dos 3 aspectos principais supramencionados, o trabalho objetiva o ensino das atividades de vida diária (AVD), o desenvolvimento da psicomotricidade (“integração entre o psíquico e a motricidade”), da cognição e da fonoaudiologia. Embora a equipe não disponha de profissionais de fonoaudiologia e psicologia, os professores da SE/DF buscam meios alternativos de desenvolver essas habilidades:

“Eu não sou doutora no assunto, mas a gente tenta chegar o mais próximo desse ser humano que precisa de orientação, comandos, mas principalmente amor. Noventa por cento do nosso trabalho é amor e caridade; dez por cento, formação profissional”.

O acompanhamento dos usuários por professores da SE/DF é integral, de 08h às 20h, de segunda a sexta-feira. Desta forma, quando os abrigados se levantam, pela manhã, o auxílio necessário às atividades de alimentação e higiene é provido por estes professores. Citou-se, durante a entrevista, que já houve críticas a este acompanhamento integral dos usuários por parte de servidores públicos da SE/DF: “Já foi questionada a necessidade de professores, já que o trabalho inclui, por exemplo, higiene pessoal, o que poderia ser feito por profissionais de saúde”. A entrevistada afirma que esse acompanhamento é a melhor alternativa, visto que os professores tendem a treinar os abrigados a executar as AVD por conta própria através de comandos detalhados, o que levaria a pessoa com deficiência a

internalizar os comandos e desenvolver a própria autonomia, dinâmica que provavelmente se perderia caso o trabalho viesse a ser executado por profissionais de saúde. O acompanhamento integral justificaria-se, ainda, como fundamental para a promoção da cidadania dos usuários: “Para formar um cidadão é necessário ensinar muito mais que o beabá”. Ressalta-se que, durante os fins-de-semana e feriados, o cuidado aos abrigados recai sobre seminaristas também residentes no Instituto.

A respeito da realização de atividades espirituais ou religiosas com os abrigados, a coordenadora explanou que constantemente são mencionados valores religiosos e o culto a Deus, e que existe uma formação predominantemente católica. Os professores, no entanto, professam crenças religiosas distintas (há católicos, evangélicos e espíritas), o que, segundo a entrevistada, contribui para a existência de um senso mais genérico de religiosidade, onde tende-se a ensinar aos abrigados valores comuns entre estas três religiões. Segundo a entrevistada, os valores religiosos auxiliariam os usuários a aceitar a realidade por eles vivida; isto foi demonstrado durante a visita realizada à Entidade, quando um dos abrigados apontou para o prédio onde encontram-se seus aposentos e disse “Eu moro aqui, Deus quer que eu moro aqui. Se Deus quer, né...”. Os abrigados participam das missas que têm lugar aos domingos (que são também abertas à comunidade), ministradas pelo Pe. Rezende, atual diretor do Instituto. Afirmou-se que estas missas trazem visibilidade ao Instituto, pois a comunidade local é predominantemente composta por pessoas de alta renda, que acabam por conhecer o Instituto por ocasião da missa e oferecer auxílio financeiro, doações ou outras formas de colaboração (o financiamento do Instituto será discutido em detalhes adiante).

Por fim, foram mencionadas algumas atividades complementares oferecidas pelo Instituto, que reforçam a integração entre professores e usuários e também possuem fins terapêuticos auxiliares. Dentre estas atividades, destacam-se:

- Equoterapia ofertada para os usuários que dela têm condições psicomotoras de usufruir, realizada em convênio com a Sociedade Hípica de Brasília;
- Cultivação de horta nas dependências do Instituto, com a participação de todos os professores e abrigados;
- Sessões de Musicoterapia, conduzidas pela própria coordenadora, que possui pós-graduação na área.

Tais atividades complementares trazem benefícios patentes à saúde e socialização dos usuários, segundo as informações obtidas em entrevista. Citaram-se exemplos de abrigados cujas habilidades motoras e de comunicação demonstraram expressiva melhora após iniciados os trabalhos de Equoterapia e Musicoterapia.

Sobre os cuidados relativos à saúde física dos usuários, o Instituto dispõe de dois médicos que oferecem assistência voluntária e sem custos, uma vez ao mês (um clínico geral e um especialista em Psiquiatria) (VARJÃO, 2008, p.4). Este trabalho é recente, segundo a entrevistada: “Nos anos 1990 não tínhamos isto, presenciamos cenas de transtornos incríveis, alunos arremessando cadeiras”. O acompanhamento destes médicos voluntários teria proporcionado melhoras significativas na saúde e no comportamento dos abrigados, visto que muitos apresentam transtornos mentais associados à deficiência mental, cujos sintomas são atenuados ou suprimidos por medicação por eles prescrita. Além do trabalho destes profissionais, o Instituto firmou recentemente um convênio com clínica médica particular situada no Lago Sul, que cobra um valor muito abaixo do mercado (em torno de R\$50,00) para as consultas dos funcionários, padres e abrigados do Instituto. Por vezes, em emergências, os usuários são conduzidos ao posto de saúde local ou ao Hospital do Paranoá. O cuidado dentário é realizado no Hospital de Base, pois, segundo a entrevistada, somente lá existe uma profissional de Odontologia especializada no atendimento a pessoas com deficiência intelectual.

Muitos pontos observados na fala da entrevistada e encontrados nos documentos concernentes ao Instituto evidenciam que o trabalho realizado pelos professores da SE/DF junto às pessoas com deficiência abrigadas no Instituto é, em larga medida, teoricamente baseado em parâmetros científicos e legais: os objetivos principais (autonomia/independência; socialização; promoção do sentimento de realização) são condizentes com aqueles encontrados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais relativos à proteção social de alta complexidade, como visto no Cap. 2 do presente trabalho. As atividades oferecidas aos usuários partem de uma perspectiva interdisciplinar, combinando saberes da Psicologia, Pedagogia, Fonoaudiologia e outros campos da ciência. Contraditoriamente, porém, durante a entrevista também se demonstrou, muitas vezes, que a equipe realiza seus trabalhos regida por uma perspectiva predominantemente espiritualizada: “Nós trabalhamos na perspectiva do amor, da caridade, da doação ao próximo, da família”. Registrou-se abundante uso das palavras “caridade” e “amor”, frequentemente associadas, quando se discutiam as atividades de cuidado diário e assistência aos abrigados. A entrevistada também revelou um

entendimento limitado de assistência social, dissociando-a, em sua fala, da promoção da educação e da saúde dos abrigados: “A gente sabe que só esse lado da assistência social não basta. Nem só a educação, só a saúde. Tem que ter amor, carinho”.

### **5.5 Financiamento das atividades: Convênios com o Estado e Outros Convênios**

Os recursos utilizados pelo Instituto provém de uma variedade de fontes. Existe convênio com a SEDEST/DF, que repassa anualmente R\$201.203,12 (duzentos e um mil, duzentos e três reais e doze centavos) (Relatório CNEs, 2010) para realização do Serviço de Acolhida em Abrigo para Pessoas Adultas com Deficiência. Considerando-se que são 34 os atendidos, o valor *per capita* mensal seria de aproximadamente R\$493,00 (quatrocentos e noventa e três reais), respeitando-se assim o piso de R\$475,00 (quatrocentos e setenta e cinco reais) previsto na Portaria SEDEST/DF N°48/2009, que regulamenta o financiamento dos Serviços Socioassistenciais executados por Entidades e Organizações de Assistência Social. Este convênio responde por 38% dos recursos que custeiam as atividades anuais do Instituto (Relatório CNEs, 2010). Outros 38% seriam provenientes de contribuição financeira dos associados do Instituto, e os demais 24%, provenientes de doações de particulares (Relatório CNEs, 2010). De acordo com estes dados, pode-se perceber que os recursos financeiros provenientes do GDF são fundamentais para a manutenção das atividades do Instituto, mas a realidade percebida por representantes sua equipe é outra.

Os dados brutos sobre o financiamento das Entidades de Utilidade Pública Federal são facilmente acessíveis ao público no portal eletrônico do Ministério da Justiça<sup>6</sup>, mas o presente trabalho buscava, também, registrar a percepção do pessoal do Instituto acerca de seus recursos, e do papel do Estado em sua provisão. Até o momento da elaboração do presente trabalho, a diretoria do Instituto não havia disponibilizado dados referentes ao seu financiamento, e os associados da Entidade responsáveis por tais assuntos encontravam-se indisponíveis. Restou ao pesquisador, portanto, buscar a percepção da coordenadora pedagógica do Instituto a respeito deste assunto, ainda que esta não seja sua área de especialidade. A entrevistada afirmou que, embora não dispusesse das informações exatas,

---

<sup>6</sup> Através do endereço <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJFC1E6BD5ITEMID2B8C70827B2247AF90FD7ACBD7365873PTBRNN.htm>

acreditava que os repasses provenientes do convênio com o GDF respondessem por cerca de 20% da receita da Entidade, e que a principal fonte de recursos do Instituto seriam as doações da comunidade: “A instituição sobrevive de doações, principalmente doações de particulares”. Frisou, ainda, que existe uma grande dependência de doações por parte do Instituto, em especial para conseguir os alimentos para os abrigados, que muitas vezes devem ser especiais; para atender a essa demanda, existe uma parceria com uma rede de supermercados, que fornece frutas e vegetais. Ainda, são realizados 4 bazares por ano para vender bens usados e a produção dos usuários nas oficinas de tapeçaria e artes, cuja renda é revertida para adquirir materiais para novas oficinas. A SE/DF também repassaria um valor para compra de material didático, também insuficiente. Houve algumas queixas sobre a situação financeira do Instituto, que, segundo a entrevistada, teria dificuldades para obter o necessário para seu funcionamento adequado, já que os valores do repasse governamental seriam insuficientes.

O Instituto dispõe de um patrimônio total de R\$8.553.983,15 (oito milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, novecentos e oitenta e três reais e quinze centavos), sendo que desse montante o total ativo circulante é de R\$3.293.198,88 (três milhões, duzentos e noventa e três mil, cento e noventa e oito reais e oitenta e oito centavos) e que, no exercício de 2009, o Instituto obteve um superávit operacional de R\$ 36.479,90 (trinta e seis mil, quatrocentos e setenta e nove reais e noventa centavos) (Relatório CNEs, 2010).

## **6 Conclusão**

Após realizadas as tarefas pertinentes à investigação do objeto, cabem algumas considerações à guisa de conclusão.

O Instituto Dom Orione, Entidade Beneficente de Assistência Social, funciona dentro de todos os parâmetros legais exigidos, como podem atestar os múltiplos documentos analisados por este trabalho, e atende aos critérios de funcionamento previstos na PNAS e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais para entidades de proteção social de alta complexidade, como explicitados no Capítulo 2. Esta afirmativa a princípio falseia a hipótese levantada quando da elaboração do projeto, ou seja, de que o acesso dos abrigados do Instituto

a seus direitos de cidadania é limitado, tendo em vista a concepção de cidadania exposta no Capítulo 1.

Existe, no Instituto, uma preocupação *transversal* com a garantia dos direitos aos seus abrigados, e um esforço genuíno por parte da equipe para promover, na prática, a construção da cidadania de seus usuários. Dentro dos limites e possibilidades da realidade das pessoas com deficiência institucionalizadas no Brasil, o atendimento ao usuário verificado no Instituto Dom Orione pode ser encarado como exemplo de cumprimento da norma legal. Contraditoriamente, no entanto, o discurso de sua equipe ainda é permeado pelas noções de *caridade* e *amor*, e existe uma ideia predominante de que o dever que os obriga a este trabalho é o espiritual, e não o dever legal ou o compromisso com os princípios da Assistência Social enquanto política pública.

Os objetivos religiosos e os objetivos socioassistenciais coexistem no estatuto da Entidade estudada, e a realidade encontrada no Instituto reflete essa coexistência. Por um lado, o Instituto demonstra prover adequadamente os serviços socioassistenciais a seus abrigados, e por outro também trabalha pela expansão da religião que lhe deu origem, propagando-a inclusive através da doutrinação dos usuários (tanto os abrigados quanto as crianças e adolescentes) e respectivas famílias. Embora não seja o ponto deste trabalho discutir se a doutrinação religiosa dos usuários é moralmente positiva ou negativa, certamente não constitui princípio da Política Nacional de Assistência Social. O fato de que 38% da receita da Entidade provém de recursos públicos torna ainda mais relevante a questão da doutrinação religiosa. A construção de uma política de Assistência Social *lato sensu* passa por ampliação radical da democracia, o que inclui o *controle social* sobre a formulação e execução de políticas. Sabe-se que o processo de elaboração da PNAS contou com ampla participação da sociedade civil, e o texto da PNAS não prevê o custeio de serviços religiosos; cabe questionar-se se o repasse de recursos públicos para financiamento de Entidades com tais fins está de acordo com os anseios da sociedade. Não se pode ignorar que, na prática, uma grande parte da oferta de serviços socioassistenciais parte de Entidades Beneficentes de Assistência Social, e que substancial porção destas Entidades originou-se desta ou daquela religião. Considerando-se que o financiamento das EBAS ainda depende em escala significativa de recursos públicos, simplesmente interromper o repasse a Entidades de natureza híbrida caritativa/religiosa/socioassistencial muito provavelmente implicaria, em última instância, em piora da oferta de determinados serviços socioassistenciais, redundando em consequências negativas para os usuários. A discussão que se pretende levantar aqui é: a

promoção da Assistência Social *lato sensu* deveria depender de Entidades Benéficas que ainda apresentam finalidades religiosas e funcionam sob a égide da *caridade* e do *amor*?

Sabe-se que muitos detratores do Estado como provedor principal de serviços socioassistenciais alegam o *inchaço*, o *burocratismo* e a *ineficiência* do aparelho estatal como justificativa para o que seria, na prática, uma *terceirização* de tais serviços. O exemplo do Instituto Dom Orione, porém, é uma ilustração na direção contrária. Nesta Entidade em particular, os profissionais que realizam o trabalho diário de cuidado, ensino e promoção da cidadania junto aos usuários são professores da SE/DF (cujo salário é integralmente pago pelo Estado), e parcela substancial do custeio da Entidade é realizada com recursos provenientes da SEDEST/DF; pode-se afirmar com convicção que o Instituto Dom Orione *depende* do Estado para oferecer seus serviços socioassistenciais com a qualidade verificada. Trata-se de um trabalho regido por normas públicas, custeado com recursos públicos e executado por servidores públicos.

O presente trabalho não pretende responder se os valores religiosos que permeiam o trabalho do Instituto exercem influência (positiva ou negativa) sobre a qualidade dos serviços ofertados. Não se pode ignorar, também, que sem as contribuições dos associados e doações provenientes de particulares, o Instituto provavelmente também não persistiria; onde se situa, então, nos limites entre Estado e sociedade civil, o Instituto Dom Orione?

## BIBLIOGRAFIA

BARBALET, J.M. **A Cidadania**. Lisboa, Estampa, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica de Assistência Social)**. Brasília, Senado, 1993.

BRASIL. **Política Nacional da Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2004. Versão eletrônica disponível em [www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download) (acesso em 19/04/2011).

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2005. Versão eletrônica disponível em [http://www.servicosocial.ufsc.br/ferramentas/ferramentas/upload/arquivos/d/nov\\_versao\\_final.pdf](http://www.servicosocial.ufsc.br/ferramentas/ferramentas/upload/arquivos/d/nov_versao_final.pdf) (acesso em 19/04/2011).

BRASIL. **Resolução Nº109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2009. Versão eletrônica disponível em <http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf> (acesso em 19/04/2011).

BRASIL. **Resolução nº16/2010 do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2010. Versão eletrônica disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/resolucao-cnas-16-2010> (acesso em 19/04/2011).

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXVI, nº 88. São Paulo, Cortez, 2006.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo, SENAC, 2000.

COLIN, Denise R. Arruda. **A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública**. In: STUCHI, Carolina Gabas e outros (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**. Novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo, Giz Editorial, 2010, p. 179-224.

DISTRITO FEDERAL. **Portaria Nº126, de 06 de outubro de 2008**. Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Portaria Nº48, de 09 de março de 2009**. Brasília, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, 2009.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. 14ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 1999.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Política Pública e Oferta Privada: um desafio para a consolidação da política Nacional de Assistência Social**. In: STUCHI, Carolina Gabas e outros (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**. Novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo, Giz Editorial, 2010, p. 59-82.

JOHNSON, Norman. **El Estado de Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar**. Madrid, Ministério de Trabajo y Seguridade Social, 1990.

MAFRA, Humberto. **Tradição cultural-religiosa e terceiro setor no Brasil**. In: 3º Setor: reflexões sobre o marco legal. São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 1998.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo, Editora Atlas, 1996.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e Classe Social**. Brasília, 2002. Ed. Senado.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia. In: STUCHI, Carolina Gabas e outros (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**. Novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo, Giz Editorial, 2010, p. 37-58.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Circunstanciado do Cadastro Nacional de Entidades**. Brasília, 2010. Versão eletrônica disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJAFE5E30DPTBRNN.htm> (acesso em 23/05/2011).

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Cartilha do Terceiro Setor**. Brasília, sem data.

MODESTO, Paulo. **Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais**. In: 3º Setor: reflexões sobre o marco legal. São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e terceiro setor em questão**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, ano XX, nº59. São Paulo, Cortez, 1999.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes**. Versão eletrônica obtida em [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-2.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf). Acesso em 23/03/2011.

NASCIMENTO, Jucileide Ferreira do. **O Significado do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. UnB, 2004.

NETTO, José P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7ª ed. São Paulo, Cortez, 2009.

NETTO, José P. **Transformações Societárias e Serviço Social – Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil**. In: Serviço Social e Sociedade. N. 50. Ano XVII, São Paulo, 1996.

NETTO, José P. **Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil.** In: Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo. Brasília, 2004.

PACHECO, Joselito da Silva. **Garantias Sociais sob Constante Ameaça no Distrito Federal: entre o desequilíbrio fiscal e a pulverização de recursos na área de assistência social.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. UnB, 2006.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social em debate”. Questões da nossa época.** São Paulo, Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A Assistência Social na perspectiva dos Direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara A.P. **A política social no contexto da seguridade social e do welfare state: A particularidade da assistência social.** Brasília, NEPPOS / CEAM / UnB, 1997.

PEREIRA, Potyara A.P. **Questão social, serviço social e direito de cidadania.** In: Temporalis revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano II, nº 3, Brasília, ABEPSS, Graflin, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado.** In: Revista Serviço Social & Sociedade, nº 73. P. 75-100. São Paulo, Cortez, 2003.

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

ROCHA, Pe. Jorge Henrique. **Estatuto do Instituto Dom Orione.** Mimeo., Brasília, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social.** Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** In: **Serviço Social e Sociedade**, n.104 São Paulo Oct./Dec. 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002)

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização político-administrativa na Assistência Social**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, ano XX, nº59. São Paulo, Cortez, 1999.

VARJÃO, Karolina V.C. **Relatório Técnico 106/2008**. Brasília, MPDFT, 2008.

VIANA, Maria José de Faria. **Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. UnB, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4ª ed. Porto Alegre, Bookman, 2010.

ANEXO 01 – Modelo do Termo de Consentimento

Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Humanas - IH

Departamento de Serviço Social – SER

Trabalho de Conclusão de Curso

Termo de consentimento do entrevistado

Eu, \_\_\_\_\_, autorizo o uso das informações por mim fornecidas durante a entrevista, para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso do aluno Max Meirelles Gonzaga, estudante do curso de graduação em Serviço Social da Universidade de Brasília - UnB. Fico ciente de que as informações por mim prestadas não serão utilizadas, no decorrer do trabalho, de forma direta, fazendo referência ao meu nome ou de qualquer outra forma que possibilite a identificação da informação com a minha pessoa.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

---

Assinatura

## ANEXO 02

### Questionário – Servidores da Secretaria Executiva do CAS/DF

#### Inscrição e fiscalização de Entidades

1. Quais são os critérios para a inscrição de uma Entidade no CAS/DF? São os mesmos para obtenção do CEBAS?
2. A inscrição no CAS/DF possibilita ou mesmo facilita a obtenção de convênios, subvenções e parcerias com o GDF?
3. O CAS/DF realiza fiscalização das Entidades inscritas? De que forma se dá essa fiscalização?
4. Que outros órgãos do Estado são responsáveis por fiscalizar as Entidades Beneficentes de Assistência Social?
5. O CAS/DF dispõe de dados sobre os convênios celebrados entre EBAS e o GDF, e sobre a aplicação dos recursos obtidos através de tais convênios?
6. Após a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, houve alguma mudança na concessão da inscrição às Entidades, ou mesmo nos critérios para a fiscalização?

#### Perfil das Entidades inscritas

1. Qual a porcentagem de Entidades inscritas que têm caráter expressamente religioso?
2. Quais seriam, na sua opinião, os principais motivos que levam uma Entidade a buscar a inscrição no CAS/DF?
3. Existe uma tendência de queda ou aumento no número de Entidades que pleiteiam a inscrição nos últimos dez anos?

#### Aspectos gerais da relação entre Estado e Entidades

1. Na sua opinião, qual o papel das EBAS, no DF, na execução da Política Nacional de Assistência Social?
2. O Estado seria capaz de atender à demanda da A.S. por conta própria, sem depender de tais Entidades?
3. A Sra. diria que os convênios celebrados com o governo têm um peso determinante no financiamento das EBAS?
4. Quais seriam os pontos fortes e fracos da atual configuração da A.S. no DF? A Sra. entende que o modelo atual de provisão da A.S. é satisfatório?

#### ANEXO 03 – Questionário para funcionários do Insituto Dom Orione

#### **Questionário – Funcionários do Instituto Dom Orione**

#### **Histórico e Finalidades do Instituto**

- 1. Como foi criado o Instituto Dom Orione?**
- 2. Sua finalidade original era o atendimento a pessoas com deficiência?**
- 3. Na opinião da Sra./do Sr., qual é o papel do Instituto Dom Orione?**

#### **Usuários Institucionalizados**

- 1. Quantos abrigados o Instituto Dom Orione atende atualmente?**
- 2. Todos os abrigados são pessoas com deficiência intelectual?**
- 3. De que forma os abrigados ingressam na instituição?**
- 4. Quando chega um novo usuário ao abrigo, como se dá sua adaptação? Há alguma providência ou processo especial nesse sentido?**
- 5. Quantos abrigados ainda possuem vínculo familiar?**

6. **Que medidas o pessoal do Instituto toma para reintegrar os abrigados às respectivas famílias, ou mesmo aproximá-los?**
7. **Quais são as atividades oferecidas aos abrigados? E as atividades oferecidas aos usuários do socioeducativo? Há atividades religiosas?**
8. **Como se dão os cuidados com a saúde dos abrigados?**
9. **Qual das modalidades de atendimento do Instituto é a “principal”? Existe essa distinção?**
10. **Há alguma atividade de integração entre os abrigados e os usuários do socioeducativo? Qual?**
11. **Que medidas o Instituto toma para promover a cidadania de seus abrigados?**

#### **Financiamento do Instituto/Convênios com o Governo**

1. **O Instituto Dom Orione possui convênios com o Governo Federal ou com o GDF? Quais?**
2. **O Governo (qualquer esfera) oferece alguma outra forma de apoio às atividades do Instituto? Qual?**
3. **O Instituto faz distinção na aplicação dos recursos obtidos através do convênio com a SEDEST (se houver)?**
4. **Qual o impacto dos convênios com o Governo no financiamento do Instituto? O Instituto se manteria sem tais convênios?**
5. **A aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009 trouxe mudanças ao cotidiano do Instituto? Se sim, quais?**

#### **Recursos Humanos do Instituto**

1. **Quantos funcionários contratados o Instituto possui?**
2. **Quantos voluntários contribuem com o Instituto? Com que frequência, em média?**
3. **Qual a proporção de funcionários contratados/voluntários?**
4. **O Instituto oferece instrução ou treinamento técnico a seus voluntários?**