

# UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA<sup>1</sup>

Leda Mara Bertoloto Nuñez<sup>1</sup>

Luciane Pinho de Almeida<sup>2</sup>

Maria Aparecida de Assunção Ribeiro<sup>3</sup>

Maria José Rodrigues da Cruz<sup>4</sup>

## RESUMO

Estudo e avaliação da efetividade da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências; e do significado e objetivos do Programa Comunidade Solidária - PCS, que coordena as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para suas necessidades básicas, especialmente o combate à fome e à pobreza.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei Orgânica da Assistência Social; Programa Comunidade Solidária; Análise Crítica.

---

<sup>1, 2, 3 e 4</sup> Mestrandas do Programa de Mestrado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

## INTRODUÇÃO

ALOAS é a Lei nº 8.742, de 07/12/93, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. A sua aprovação ocorreu após cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS foi fruto da intensa movimentação da sociedade civil, significando uma ruptura com a concepção de Assistência Social vigente no país.

Na análise de YASBECK (1997 : 08), este novo momento da Assistência Social detalhado na LOAS expressa uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social que se afirma como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira.

Toda a proposta contida na LOAS foi construída a partir de grande discussão e resgate da história da assistência Social no nosso país e no mundo, por parte de diversos atores, sendo, portanto, produto e expressão de debates e embates políticos nem sempre tranquilos e consensuais.

A análise crítica ora proposta visa a levantar temas por meio da assistência social como: a política social, a inclusão social, o sistema descentralizado, a participação popular, o financiamento e o controle social. Além disso o artigo propõe analisar se a LOAS está garantindo o acesso e o usufruto de fato das camadas mais excluídas aos bens, serviços e direitos, ou seja, se está possibilitando a construção de uma nova ordem no campo dos direitos sociais. E ainda se o Estado está coordenando e executando a política de Assistência Social e possibilitando a democratização das informações, a gratuidade aos serviços sociais, a definição dos mínimos sociais, a participação da população na formulação e controle da política, e a descentralização político-administrativa.

A outra análise se refere ao Programa Comunidade Solidária - PCS como proposta social do governo F.H.C., em contraposição à Constituição Federal e a LOAS.

O PCS foi criado pelo Decreto Lei nº 10366 de 12/01/95 vinculado à Presidência da República, e tem como objetivo “*coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e especialmente o combate à fome e à pobreza*” (PCS: art. 1º). Este mesmo decreto cria o Conselho da Comunidade Solidária, de natureza consultiva, composto por ministros de Estado e de 21 (vinte e um) membros da sociedade civil designados pelo Presidente da República.

De acordo com os seus objetivos, desenvolve uma estratégia de ação calcada em uma nova relação entre Estado e Sociedade, para combater a exclusão social. Sua estratégia de ação é implantada de forma descentralizada, por intermédio de uma rede de parceiros que abrange o PCS e a sua secretaria executiva, os governos federal, estadual, municipal e instituições da sociedade, bem como organismos internacionais que desejam engajar-se no esforço nacional de combate à pobreza.

A sua consolidação ocorre via fórum de debate de proposições sobre temas como o desenvolvimento local sustentável e a atenção à infância e a adolescência, entre outros. E os seus princípios fundamentais que norteiam a atuação do PCS são: parceria, solidariedade e descentralização.

O Programa Comunidade Solidária é uma estrutura paralela que desconhece a Lei Orgânica da Assistência Social e que, ao ser criada, pulverizou e fragmentou as atribuições previstas para a assistência social na Constituição Federal.

O PCS tem apenas contribuído para diluir ainda mais as competências e a necessária organicidade das ações de assistência social, sendo esta uma das reflexões presentes neste artigo.

## 1 - ANÁLISE CRÍTICA DA LOAS

### 1.1 - A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA

A construção da assistência social como política pública por parte do Estado e da sociedade civil vem sendo marcada por uma série de dificuldades e entraves.

Tal situação é demarcada pela dificuldade do rompimento com o assistencialismo e com práticas tutelares e emergenciais vigentes e impregnadas na área de assistência social. Este rompimento é ponto primordial da LOAS, entendemos que, apesar dos entraves e dificuldades, este processo seja irreversível.

Outro ponto de dificuldade para a efetivação da assistência social como política é a ausência de uma definição clara das ações e programas constitutivos da política, que assegurem organicidade e um padrão básico de atendimento no processo de prestação de serviços e cobertura de riscos sociais.

Os Estados e municípios, independentemente da existência da política nacional de assistência social, estão construindo suas políticas. Porém, estas políticas estão sendo construídas incluindo diferentes ações e programas, mas sem nenhuma unidade entre as mesmas. Esta situação contribui para dificultar a identificação dos elementos definidores da política de assistência social em âmbito nacional. Os programas, projetos, serviços e benefícios em execução demonstram com clareza que a política de assistência social não está articulada nas três esferas de governo.

O processo de formulação dos planos de assistência social em nível estadual e municipal tem demonstrado a inexistência de quadros técnicos qualificados. Esta desqualificação dos técnicos tem levado a construção de planos que não retratam o perfil sócio-econômico-cultural da população usuária dos serviços. Não são levantados indicadores sociais que contemplem um diagnóstico mais abrangente

das expressões da questão social em nível local.

A implementação das ações tem sido inviabilizada, ainda, pela escassez de recursos financeiros, físicos, permanentes, materiais e humanos. As ações vêm sendo implantadas e implementadas de forma lenta e burocratizada. Este quadro anteriormente citado expressa a dimensão dos entraves colocados para a implementação da LOAS.

Como é exigência da LOAS, para a construção dos planos de assistência social, alguns municípios pagam escritórios especializados para a sua elaboração. O resultado são Planos sem a participação dos atores e organizações que atuam no campo da assistência social e o distanciamento da dinâmica política e social das realidades locais.

Outro ponto a ser ressaltado é a existência de defasagem para o atendimento do conjunto de necessidades sociais da população beneficiária. Tal avaliação está sendo colocada porque os serviços, programas, projetos e benefícios previstos nos planos estaduais e municipais não são atendidos na sua totalidade.

A existência de uma grande demanda represada revela o pequeno impacto das ações de assistência social, resultando na permanência da pobreza e da exclusão, quando a proposta, o objetivo é o combate destas.

A política de assistência social, na prática, tem que ser delimitada de forma mais concreta. Existe a necessidade de explicitação do conteúdo da mesma em termos das garantias que a assistência social deve assegurar. Logo, a tarefa urgente e central se refere à necessidade de avançar na definição dos mínimos sociais.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada, é necessária a revisão de seus critérios de concessão, no que se refere a renda, idade mínima, concepção de deficiência e de família. Tais mudanças são necessárias, porque seus procedimentos são vexatórios e discriminatórios. Os benefícios eventuais também precisam ser definidos e regulamentados.

A assistência social, apesar da LOAS, continua sendo tratada como política isolada, não havendo articulações da mesma com as

demais políticas integrantes da seguridade social, nem com as demais políticas sociais. O resultado desta desarticulação fragiliza as ações da área e reforça a visão equivocada de que o enfrentamento da pobreza, em nosso país, é atributo exclusivo da política de assistência social.

## 1.2 - A INCLUSÃO SOCIAL

A construção da política de assistência social e da inclusão social na LOAS enfrenta extrema dificuldade para a sua consolidação. Tal dificuldade se expressa pela crise conjuntural, com o agravamento, sem precedentes, da questão social.

O Governo Federal busca saída ao agravamento da questão social através do ajuste estrutural, subordinando o social ao econômico, desencadeando transformações de fundo no papel e no peso do Estado, no campo da proteção social.

Tudo isso acarreta a redução e descaracterização dos direitos sociais a amplas parcelas da população brasileira. Este quadro acarreta o desencadeamento de ação focalista e residual, marcada por práticas compensatórias. São ações que apenas visam contrabalançar os efeitos perversos das medidas de ajuste estrutural direcionados aos mais empobrecidos e vulnerabilizados.

Com todos os esforços da sociedade civil, a Política de Assistência Social não existe de fato. A LOAS tem cinco anos de existência e a Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS em dezembro de 1998, faltando, ainda, as demais tramitações legais.

A falta de definição de uma política nacional de assistência não efetiva o reordenamento institucional nos três níveis de poder, propiciando ações desregulamentadas, descontínuas, isoladas e de baixo alcance social para os seus destinatários.

Parte da sociedade civil, tem lutado pela implementação da LOAS, estimulando esforços para a criação e consolidação de novos espaços de participação social via fóruns e conselhos que possibilitam a ampliação e a interlocução entre antigos e novos atores sociais no campo da assistência social.

A ampliação dos níveis de inclusão social dos grupos socialmente mais vulneráveis não está sendo consolidado pela prática da assistência social. Para uma parte da população brasileira, os programas e benefícios sociais ora existentes são a única via de acesso às condições mínimas de inserção social.

A escassez de recursos financeiros e a deficiente estrutura organizacional da área de assistência social são outros fatores que dificultam e impossibilitam a consolidação da assistência social como prática de afirmação de direitos de inclusão social.

Outras limitações e entraves se reproduzem, de forma fragmentada na permanência dos programas e projetos de assistência social dirigidos à população alvo.

A falta de percepção do significado social da realidade econômica, política e cultural e a desvalorização dos usuários, no que se refere à sua cultura e seus projetos, ou seja, a ausência de diagnósticos sociais mais consistentes sobre a situação da pobreza em nosso país, também se constituem em entrave para que a inclusão social aconteça.

Existe, ainda, a necessidade de ampliação dos programas e benefícios sociais para grupos sociais não explicitados na LOAS, como a população moradora de rua, migrantes, alcoólatras, dependentes químicos, mulheres e crianças vítimas de violência e outros grupos submetidos a situação de risco social.

Quanto aos programas de enfrentamento da pobreza, pouco está sendo realizado, deixando, portanto, de explorar esta prerrogativa da LOAS, ao desenvolver ações no âmbito comunitário, voltadas à geração de emprego e renda, de qualificação profissional, de organizações de cooperativas de consumo e produção, etc.

Esta vertente da LOAS deveria ser explorada, uma vez que propicia autonomia propositiva para ações coletivas e mais abrangentes, intersetoriais e interinstitucionais.

A definição de padrões de qualidade dos serviços assistenciais ainda não foi devidamente explorada, sem a apresentação de propostas que qualifiquem ações e programas.

A mesma ausência observa-se em relação à definição dos mínimos sociais ou das garantias que a assistência social deve assegurar aos seus beneficiários. São poucas as propostas a partir da experiência concreta no âmbito da assistência social, estadual e municipal.

### 1.3 - O SISTEMA DESCENTRALIZADO

O processo de descentralização está em curso, através da criação dos conselhos, em grande parte dos municípios, assim como os fundos e planos. Porém, o avanço no desenho da gestão descentralizada não vem significando a garantia de sua efetivação. Isto porque a descentralização vem ocorrendo como sinônimo de prefeiturização, expressando a grande concentração de poder na esfera dos executivos, nos três níveis de governo e, na maioria dos municípios, o poder continua centralizado nas mãos das primeiras damas.

O comando único da assistência social, da esfera federal à municipal, não vem sendo respeitado. O Programa Comunidade Solidária é a prova mais concreta desta situação, expressando a existência de um duplo comando no campo das ações de enfrentamento à pobreza. É uma estrutura paralela, na implementação de programas sociais.

Falta investimento em um poder local ao nível dos municípios e estados, com a participação ativa de movimentos sociais organizados nos espaços e fóruns de construção do sistema descentralizado. A ausência ou a frágil presença das organizações próprias dos usuários em todo o sistema, é outro fator que tem emperrado a construção do



sistema descentralizado.

Por falta de definições claras das competências das três esferas do governo, os municípios ficam sobrecarregados, as suas responsabilidades e atribuições aumentam. Suas atribuições são aumentadas, porém o governo federal e estadual não oferecem a devida contrapartida financeira, não ampliam os quadros técnicos e a estrutura organizacional necessária para a operacionalização do sistema.

No que se refere à rede de assistência social, estas funcionam de forma bastante precária, sem cadastro unificado. Na verdade, as ações de assistência social se restringem às práticas desenvolvidas pelas entidades assistenciais privadas, sem fins lucrativos.

Esta situação leva a superposições de ações com os mesmos usuários, impossibilitando os fluxos de comunicação e informação interinstitucional, dificultando a construção do sistema descentralizado.

A política de convênios desenvolvida na época da ex-LBA foi repassada aos Estados, sem nenhuma revisão das metas e dos valores financeiros correspondentes.

Persiste a necessidade do debate e socialização da concepção de entidade assistencial e filantrópica para o correto registro nos Conselhos Municipais e o próprio acompanhamento dos padrões de qualidade dos programas e serviços oferecidos.

A denominação do órgão gestor da assistência social, no plano estadual e municipal, tem recebido as mais diferenciadas nomenclaturas, quando o correto seria o nome ligado à política pública aprovada, ou seja, Assistência Social.

#### 1.4 - A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A criação dos Conselhos é fundamental no processo de construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Os fóruns têm permanecido mesmo após a criação dos Conselhos, demonstrando a importância da existência da multiplicidade de espaços ampliando a representatividade dos atores sociais envolvidos nesta área.

Porém, não se pode esquecer que a instalação dos conselhos constitui em um conjunto de novos desafios de natureza política, técnica e administrativa a serem corretamente identificados e enfrentados.

Sem contar que alguns conselheiros não estão preparados para o exercício desta nova função, por objetivos estritamente pessoais ou por representatividade desqualificada, ou ambos.

Os conselheiros têm dificuldades de exercer o seu papel de ator político chave no processo de descentralização, principalmente no que se refere à criação de mecanismo de controle, avaliação e deliberação da política de assistência social e de seu financiamento. A ausência de infraestrutura básica para garantir o financiamento dos conselhos é um problema grave.

A autonomia dos Conselhos é outro desafio a ser enfrentado, face a sua vinculação e dependência em relação aos órgãos gestores, dificultando a sua competência de deliberar e controlar a implementação da política da área. Em alguns Estados e Municípios ocorrem interferência do executivo e do poder político-partidário, no exercício de suas atribuições.

É urgente, para o enfrentamento do anteriormente exposto, a capacitação técnica e política dos conselheiros. Tais ações são necessárias, dado a existência de conselheiros que não dominam a legislação básica da área, desconhecem as suas competências e as informações necessárias ao exercício do seu papel. Este quadro impede a maior qualificação da participação e da correta socialização das informações.

A falta de visibilidade e de transparência da forma de eleição de conselheiros, bem como o não estabelecimento de critérios, possibilita a manipulação, a prevalência de interesses pessoais e até o clientelismo.

A repetição dos mesmos conselheiros, nos diferentes conselhos do campo social, constitui-se em mais um entrave. Alguns Estados

e municípios têm resolvido a questão com a instalação de fóruns de Conselhos da área social, fortalecendo o exercício democrático e a racionalização das ações sociais.

Quanto aos representantes governamentais nos conselhos, a indicação por parte do executivo nem sempre preenche as exigências de conhecimento ou interesse pela área específica da assistência social.

Outro ponto de estrangulamento, é a fraca representação dos usuários nos Conselhos, pelas suas próprias organizações e representações. A sua participação geralmente ocorre via entidades prestadoras de serviço de assistência social.

Este quadro demonstra a frágil organização coletiva dos usuários da assistência social e a sua subalternidade.

## 1.5 - O FINANCIAMENTO E O CONTROLE SOCIAL

As mudanças na questão do financiamento e o conseqüente controle social vem se dando de forma bastante morosa, o que dificulta o repasse de recursos financeiros, e ainda não atende as metas e prioridades previstas nos Planos Municipais/Estaduais de Assistência Social.

Nos últimos anos foram mantidas as mesmas metas da ex-LBA, com recursos financeiros defasados em relação aos custos reais dos serviços, desqualificando, assim, as ações; quadro este agravado neste momento pelo corte significativo e unilateral de recursos para a área da assistência social.

A ausência de critérios transparentes para a partilha e repasse de recursos a Estados e municípios é outra dificuldade ao processo, uma vez que a legislação existente define as fontes de recursos, sem explicitar, no entanto, sua vinculação com metas, prioridades, demandas, natureza e qualidade das ações.

Mesmo com a legislação que institui os fundos de Assistência

Social e da sua criação nos municípios, o seu financiamento é precário, coexistindo com outras modalidades de financiamento dos programas de Assistência Social.

De acordo com a LOAS, no seu Capítulo V, do Financiamento da Assistência Social, art. 28º, o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais do art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

Mesmo com a definição do financiamento a cargo das três esferas de governo, muitos estados e municípios esperam apenas do governo federal o repasse dos recursos necessários ao desenvolvimento das ações. Esta espera é no sentido de achar que a maior parte dos recursos tem que vir do Governo Federal. E há muito pouco tempo, os governos estaduais e municipais começaram a orçar recursos para a Assistência Social, sendo que, atualmente, em função da legislação aprovada neste sentido, é condição para o recebimento dos recursos da União, a alocação no fundo de recursos dos estados/Distrito Federal/municípios. Sem contar que em muitos planos estaduais e municipais, coloca-se recursos de outras áreas a cargo da Assistência Social, como se só ela fosse a responsável para combater a pobreza e a exclusão social, não fazendo a interface com as demais políticas.

A falta de informações do órgão gestor dos Fundos aos Conselhos; dificuldades quanto ao entendimento de peças orçamentárias, prestações de contas, etc., por parte dos conselheiros, para que os mesmos possam efetivamente cumprir o seu papel, traduz-se numa outra dificuldade.

## 1.6 - AS CONFERÊNCIAS

Todo o país foi mobilizado, em 1995, visando a realização das conferências (municipais, estaduais e nacional) para a discussão

da Assistência Social.

*“A primeira Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 1995, bem como as conferências municipais e estaduais que a precederam, em muito contribuíram para o debate sobre a Assistência enquanto política pública, fundamentada no reconhecimento de direito” (YASBEK, 1998 : 55).*

Porém, para a realização da II Conferência, devidamente regulamentada na LOAS, após dois anos, o Brasil foi surpreendido pela medida provisória do Governo Federal, que passou a sua realização para um período de quatro em quatro anos.

Após uma intensa mobilização em nível nacional, foi possível a realização da II Conferência, em dezembro de 1997, conforme previsto na LOAS, ou seja, de dois em dois anos.

Em 01/12/98, foi publicado no Diário Oficial da União a lei nº 1720, com todas as modificações efetuadas na LOAS, sendo uma delas a alteração de periodicidade da realização da Conferência Nacional para ser de quatro em quatro anos. Conseqüentemente, as Conferências Municipais e Estaduais que a precederam também serão realizadas neste mesmo período.

Esta é mais uma atitude arbitrária do Governo Federal, que tira da sociedade civil o direito de decidir o período de realização das conferências.

## **2 - O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA COMO PROPOSTA SOCIAL DO GOVERNO F.H.C. EM CONTRAPOSIÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LOAS**

O governo Fernando Henrique promoveu um processo de reordenamento institucional, desarticulando a antiga estrutura assistencial num difuso remanejamento interministerial, que desconheceu a LOAS, pulverizou e fragmentou as atribuições previstas para assistência social, na Constituição Federal, e criou o Programa Comunidade Solidária, estrutura paralela diretamente vinculada à presidência da República, contribuindo para diluir ainda mais as competências e a necessária organicidade das ações de assistência social.

Portanto, vivemos numa conjuntura em que a atenção ao social é descartada, havendo lugar apenas para a manutenção da estabilidade econômica.

Uma análise inicial do Programa evidencia que o mesmo se apóia em um discurso de forte apelo moral e simbólico, que articula componentes valorativos da sociedade brasileira como um todo. O apelo à solidariedade e a extrema flexibilidade da proposta a tornam uma estratégia governamental capaz de atrair atenção generalizada e apoios no âmbito nacional e internacional.

O Programa Comunidade Solidária é a demonstração do modelo filantrópico assistencial. É um modelo que convive muito bem com o neo-liberalismo, pois mantém o Estado distante de sua responsabilidade, promovendo a exclusão social, é um modelo que consagra um Estado desarticulado, com interesses particulares.

O Programa Comunidade Solidária estabelece para a sociedade a solidariedade numa clara inversão de papéis, porque não cabe ao Estado estabelecer iniciativas para a sociedade civil.

Ao estabelecer a solidariedade para a sociedade, o Estado se desresponsabiliza de implantar a LOAS e passa para a sociedade a responsabilidade pela assistência social.

É uma clara inversão da essência da assistência social, que é ser uma política pública, um direito do cidadão e um dever do Estado.

*“O primeiro ponto da engenharia política do PCS é o desmanche de iniciativas sociais sem reposição clara e imediata de programas sociais necessários, definição de claras responsabilidades e dos modos de acessá-las” (SPOSATI, 1995 : 126).*

A presidência do PCS e a sua forma de funcionamento, via Conselho Consultivo, estabelece a volta ao primeiro - damismo. Conforme SPOSATI (1995 : 127):

*“(...) o segundo ponto da engenharia política do PCS é a continuidade do primeiro - damismo. Isso significa manter o simbólico do centralismo na figura masculina do presidente, a quem cabe a razão, e à mulher, que na condição de consorte, cabem as iniciativas do coração e, por conseqüência, o social. É o social sob esta ideologia palco de manifesta ‘bondade’, ‘sensibilidade’, e não de políticas públicas”.*

É a total confrontação e desrespeito à Constituição Federal e à LOAS, que propõem políticas públicas e não políticas não patrimoniais. A sociedade não pode exercer o controle social sobre o PCS, uma vez que é uma entidade que funciona a partir de um Conselho Consultivo, formado por Ministros e vinte e uma personalidades com capacidade de comunicação social.

As ditas personalidades com capacidade de comunicação social podem ser melhor entendidas a partir da avaliação a seguir exposta:

*“(...) o PCS inaugura uma nova forma da presença consentida e seletiva da ‘Comunidade do Governo’. Mas ainda, concebido sem recursos e dito ter uma de suas faces o gerenciamento de programas sociais, ele retira do âmbito dos Ministérios a autoridade da gestão de catorze programas sociais e os subordina a primeira-dama para, como é dito, ganharem direcionamento comum e um selo de preferência” (SPOSATI, 1995 : 127).*

É a desarticulação das políticas sociais governamentais com a política nacional de assistência social, sem contar o descaso e a fragilização da unidade prevista na LOAS de uma só coordenação por instância governamental.

O terceiro ponto da engenharia política do PCS é a centralização na figura do presidente, nos mesmos moldes do Programa Nacional de Solidariedade - Pronasol, do México, promovendo o desmanche de programas sociais devidamente estruturados em nível institucional.

O quarto ponto da engenharia política do PCS concretiza na extinção do Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA, e a sua substituição pelo PCS. Os membros do CONSEA eram eleitos pela sociedade civil e o seu conselho deliberativo.

O quinto elemento da engenharia política do PCS é a centralidade do papel dos prefeitos e não das forças locais. É a atuação nos bolsões de pobreza, em múltiplos locais e de forma particular em cada um deles. Os critérios são municípios mais pobres, menos organizados, com menor capacidade de reivindicação.

O PCS visa retirar do governo a sua responsabilidade pelas políticas sociais, privatizando e mercantilizando dos serviços sociais. Dessa forma, reduz o seu papel e atende os casos mais emergentes, via a solidariedade.

*“É claro que o PCS tem corte neoliberal, pelo seu focalismo, e se propõe, como o PRONASOL, a promover programas e ações seletivas de combate à pobreza no lugar de políticas econômicas redistributivas e políticas sociais integrais, abrangentes e universais. Deixa assim o Estado de ser o principal financiador e organizador da proteção social e dos serviços sociais”*  
(SPOSATI, 1995 : 133).

O PCS funciona fora da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, ligado à estrutura da Presidência da República, propiciando ao mesmo autonomia. É importante frente a esta situação ressaltar que:



*“Cabe no entanto lembrar, que a garantia de recursos para a proteção social foi dado constitucionalmente através do Orçamento da Seguridade Social, com o objetivo preciso de unificar os recursos dispersos nos vários orçamentos de cada Ministério, para que a proteção social não ficasse subordinada a injunções e prioridades setoriais. Neste sentido a mudança institucionaliza procedimentos que têm transformado o Orçamento da Seguridade numa ficção, colocando-o à margem da lei” (COSTA, 1996 : 11).*

O PCS organiza os seus interlocutores setoriais, no governo federal e estadual, envolvendo a sociedade civil. É uma estrutura paralela, contrapondo a do MPAS, CNAS, Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, que têm os seus papéis definidos em lei, discutido e referendado pela sociedade civil.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 propicia a Assistência Social ser vista e entendida como política de seguridade social. Porém, a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) confirma esta política social como pública, dever do Estado e provedora dos mínimos sociais.

Após dez anos da promulgação a nova ordem mundial, envelheceu a constituição brasileira, rebatendo na Assistência Social. A ordem econômica, o papel do Estado, a dimensão da máquina pública e a reformulação dos direitos sociais são hoje assuntos que mobilizam os partidos e a intelectualidade. Ninguém nega, o Brasil ainda merece uma profunda reforma política.

*“Como mostra o ‘Mapa da Exclusão’, publicado no sábado passado pela Folha, mais de 63 milhões de brasileiros não sabem o que é um salário ‘capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação,*

*educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social'. Pensando bem, por que excluir um dispositivo constitucional tão ineficaz como esse? Pelo menos é uma bela lembrança”* (CARVALHO FILHO, 1998 : Especial 1).

Passados dez anos de Constituição e cinco anos de LOAS, o caráter público e de direito da Assistência Social continua sendo um desafio, com muito a ser construído.

Os principais entraves a serem enfrentados para a definitiva implantação da Política Nacional de Assistência Social são os abaixo elencados:

- a) que aconteça o sistema de proteção social baseado nas novas concepções de democracia e cidadania;
- b) que não ocorra a centralização das decisões e do poder pelo Estado, desconsiderando os conselhos deliberativos;
- c) que ocorra a revisão da Rede de Assistência Social, que no momento é limitada, frágil e com ações setorizadas e ineficientes;
- d) que a falta de veiculação de informações seja trabalhada, para que se ampliem a consciência social e para as reivindicações de direitos e meios de obtê-los.

A Política Nacional de Assistência Social, responsável pela consolidação da Assistência Social como política pública no País, levou cinco anos para ser aprovada. Neste período e até a presente data, as responsabilidades do Estado, nas diferentes esferas do governo, referentes aos recursos disponíveis para a consecução da política e os meios para a sua efetivação e viabilidade, não foram plenamente demarcadas.

*“As Constituições não valem apenas pelo que nelas está escrito, mas pelo grau de efetivo cumprimento de suas normas”* (COMPARATO, 1998: Especial 4). A erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais não avançaram com significado e relevância para a Constituição que se propôs a resgatar a dívida social, herança do regime militar. Outro ponto importante é

que a Carta criou despesas sem fonte de recursos e o Governo gasta mais com pessoal do que com gastos sociais.

Faz-se necessário, ainda, o investimento para que as ações sejam executadas via rede, combatendo, dessa forma, práticas tradicionais e fragmentadas. Outro enfrentamento deve ser feito para mudar o quadro dos agentes que executam a política de Assistência Social, uma vez que a maioria desses agentes são particulares.

Outra questão se refere ao cumprimento dos princípios do comando único, que não está sendo cumprido. O Governo Federal instituiu ao mesmo tempo a Secretaria Nacional de Assistência Social e o programa Comunidade Solidária - PCS, selando a duplicidade de intervenção.

O PCS nega a Assistência Social, não se coloca no âmbito dessa política, mas atua nos programas da mesma. É o estabelecimento oficial do paralelismo de ações.

*“Esta dupla gestão, com concentração de poder Comunidade Solidária (pela sua hegemonia política, por ser gerido pela primeira-dama e por articular recursos financeiros de vários ministérios), subordina o papel da SAS como articuladora da ‘nova política de Assistência Social’. Não há comando único no Governo Federal, como também, reproduz na gestão da Assistência Social, a Associação tradicional como o ‘primeiro-damismo’, mesmo que a qualidade pessoal da intelectual Ruth Cardoso, dê outra direção à sua ação, que não a tradicional ação maternal das primeiras-damas” (SPOSATI, 1997 : 18).*

É preciso que o Estado estabeleça uma política de parceria, responsabilidade, transparência e direitos com as organizações sem fins lucrativos, que atuam no campo da Assistência Social. É preciso definir com clareza o que é uma organização de Assistência Social. Porque, com definições claras, é possível estabelecer unidade de nomenclatura, banco de dados, cadastros unificados. No que se refere ao Conselho Nacional de Assistência - CNAS, o seu trabalho deve ser de dedicação exclusiva à Assistência Social.

Portanto, face à análise crítica da LOAS e do PCS, colocados no presente trabalho, consideramos que a luta é imensa, árdua, para que alcancemos pelo menos o disposto na Lei Orgânica da Assistência Social.

## **ABSTRACT**

This study presents an evaluation of the effectiveness of Social Assistance Organic Law - LOAS, that disposes about the Organization of Social Assistance and to makes critical analysis of significance and object of Solidary Community Program - PCS. This Program arranges the Governmental actions for the assistance of part of the population that does not dispose means to its basic necessities and specially combat to the hunger and porverty.

**KEYWORDS:** Critical Analysis, LOAS - Social Assistance Organic Law, Solidary Community Program.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Conselho da Comunidade Solidária. Relatório de Atividades 1995 - 1996/Programa Comunidade Solidária. Brasília, 1997.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Assessoria CNAS. Balanço - Síntese das Conferências Estaduais de Assistência Social, s.d.

BRASIL. LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social/ Conselho Nacional de Assistência Social. Discutindo a proposta preliminar da política nacional de assistência social. Brasília: CNAS, 1997. 96 p.

BRASIL. Presidência da República - Casa Civil. Secretaria - Executiva do Programa Comunidade Solidária. IPEA. Curso de Capacitação. Volume 02. A Proposta da Comunidade Solidária. A parceria Estado-Sociedade/Augusto de Franco. Enfrentando Problemas Locais/Ronaldo Coutinho Garcia. Brasília: Comunidade Solidária, 1998.

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDÁRIA, edição especial - Novembro 1997 - Brasília: IPEA, 1996.

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDÁRIA, v.05 - jan. 1998 - Brasília: IPEA, 1996.

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDÁRIA, v.06 - jun. 1998 - Brasília: IPEA, 1996.

CARVALHO FILHO, Luiz Francisco. 2008. *Folha de São Paulo*. Constituição 10 anos – Especial 1, 03 out. 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. Saudades da “Constituição Cidadã”. *Folha de São Paulo*. Constituição 10 anos – Especial 1, 03 out. 1998.

COSTA, Vanda Ribeiro. *A margem da lei*: o programa comunidade solidária. GT 06 - Elites Política. In: XX Encontro de ANPOCS, Caxambu - 22/26 de outubro de 1996.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. *PNAS* - O passo importante para a consolidação da assistência social como política pública. In: Discutindo a proposta preliminar da Política Nacional de Assistência Social. Brasília : CNAS, 1997. 96 p.

PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos*: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no

Brasil. Brasília : Thesaurus, 1996.

SPOSATI, Aldaísa. *Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima*. In: Seminário Internacional: renda mínima e exclusão. Núcleo de Seguridade e Assistência Social/PUC-SP, n.5, 1996.

\_\_\_\_\_. Cidadania e comunidade solidária. In: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo : Cortez, n.48, ano XVI, p. 124-147, ago. 1995.

\_\_\_\_\_. *Conjuntura da assistência brasileira*. In: Cadernos ABONG nº.19 Série Especial - Subsídios às Conferências de Assistência Social I “O Sistema descentralizado e participativo: Construindo a inclusão e universalizando direitos”. Conjuntura, Assistência Social e Seguridade Social. CFESS ABONG CNTS/CUT. Apoio UNICEF. Out. 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. In: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo : Cortez, n.56, ano XIX, p. 50-59, mar. 1998.