

# MANUAL ORIENTADOR

PARA INSCRIÇÃO DE ENTIDADES  
DE ASSESSORAMENTO, DEFESA E  
GARANTIA DE DIREITOS (ADGD)  
EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL

imagem: freepik



Grupo de Trabalho



MANUAL ORIENTADOR PARA INSCRIÇÃO DE  
ENTIDADES DE ASSESSORAMENTO, DEFESA E  
GARANTIA DE DIREITOS (ADGD) EM CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Impressão: PAULUS

2ª impressão: Fevereiro de 2018

## Índice

<b>Apresentação</b> .....	05
1. Objetivo Geral.....	06
2. Objetivo Específico.....	06
3. Estrutura do Manual.....	07
<b>Capítulo I</b> - Glossário.....	09
1. Assessoramento.....	11
2. Defesa e Garantia de Direitos.....	12
3. Ofertas.....	14
4. Público-alvo.....	15
5. Território.....	16
6. Inscrição.....	17
7. Intersetorialidade.....	18
8. Serviços.....	19
9. Programas.....	20
10. Inovação.....	21
11. Proteção Social.....	22
<b>Capítulo II</b> - Perguntas e respostas sobre entidades e ofertas ADGD.....	23
<b>Capítulo III</b> - Dialogando com a Resolução CNAS 14/2014 à luz do ADGD.....	29

## Apresentação

Este manual foi concebido a partir dos esforços coletivos da Sociedade Civil Organizada, contribuindo para a superação das dificuldades, incertezas e inseguranças dos conselhos de Assistência Social acerca do reconhecimento e da inscrição de entidades e ofertas de Assistência Social no âmbito do Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos (ADGD). Tal situação tem comprometido a atuação mais efetiva dessas entidades na sociedade brasileira.

Este documento, portanto, é resultado da mobilização legítima, democrática e participativa dessa parcela da sociedade civil, que, concentrando diferentes saberes e olhares, debateu e investiu tempo e recursos para gerar este produto, materializado por meio da criação de um Grupo de Trabalho de abrangência nacional, que por si só já evidencia e explica quem são e o que fazem essas entidades socioassistenciais.

As ofertas de ADGD são assim caracterizadas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da resolução CNAS nº 27/2011:

Art. 2º: As atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos compõem o conjunto das ofertas e atenções da política pública de assistência social articuladas à rede socioassistencial, por possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa, no campo socioassistencial, a criação de espaços para a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como o fortalecimento da organização, autonomia e protagonismo do usuário.

É importante dizer que, embora seja protagonizada pelas instâncias da sociedade civil conforme acima mencionado, esta produção contou com a diversidade de opiniões, saberes e pontos de vista de outros atores envolvidos nesse debate. Houve participação de Conselhos Municipais, Estaduais, Gestores Públicos e Membros de Universidades, em um processo democrático, plural e cooperativo que visou fortalecer o acesso da população ao exercício dos seus direitos fundamentais, declarados na Constituição Brasileira.

## **1. Objetivo Geral**

Subsidiar os Conselhos Municipais de Assistência Social no processo de inscrição das entidades e ofertas de ADGD por meio de consensos alcançados ao longo do trabalho do GT.

## **2. Objetivos específicos**

- Esclarecer dúvidas recorrentes de conselheiros municipais, por meio de um manual orientador com as questões frequentemente vocalizadas por esses operadores do Controle Social, seguidas de respostas construídas a partir de consensos alcançados ao longo do trabalho deste GT.
- Dialogar com os conceitos e orientações trazidos na Resolução CNAS nº 27/2011 e na Resolução CNAS nº 14/2014, utilizando-se de uma linguagem que considere as especificidades decorrentes do ADGD.
- Contribuir para o reordenamento de entidades que buscam apresentar-se como de ADGD, porém que ainda não concebem suas ações em linha com os atuais instrumentos normativos, e princípios éticos que permeiam esta política.
- Fornecer subsídios aos conselheiros municipais para que possam analisar, com segurança, os requerimentos de inscrição de entidades e ofertas do ADGD, considerando as diferenças e peculiaridades entre essas entidades e aquelas dedicadas especificamente ao atendimento.

### **3. Estrutura do Manual**

Este manual compõe-se de três capítulos, organizados de forma que possam ser lidos independentemente.

No capítulo I é disponibilizado um glossário que resgata conceitos já propostos e traz uma série de outros olhares, também considerando todo o acúmulo legal e conceitual relacionado ao ADGD. Levando em conta seu caráter colaborativo, pretende-se que este glossário possa ser constantemente atualizado, configurando um trabalho aberto a aperfeiçoamentos constantes.

No capítulo II é apresentada uma série de perguntas frequentemente feitas por conselheiros que se veem diante da responsabilidade de inscreverem entidades de ADGD. Pretendese que este capítulo seja fonte de consulta e permanentemente atualizado à medida que surgirem novas dúvidas e consensos relacionados ao assunto.

O capítulo III traz a Resolução CNAS n° 14/2014 comentada e, em alguns momentos, problematizada, pois notadamente se trata de um documento elaborado com base em um paradigma de ofertas socioassistenciais pensadas para o atendimento. E queremos focar no que concerne ao ADGD.





# CAPÍTULO I: GLOSSÁRIO

Este capítulo tem por objetivo apresentar e esclarecer palavras e expressões estratégicas para a Assistência Social como política pública e mais notadamente para entidades, gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários e tantos outros agentes envolvidos com as questões afetas ao ADGD.

Pretende-se ter um glossário permanentemente atualizado por meio de contribuições de toda a rede que desenvolve esses trabalhos no Brasil. À luz de leis, resoluções, reflexões e exemplos, são trazidas explicitações de quem faz as ofertas acontecerem no dia a dia, criando, assim, uma espécie de diálogo com os conselheiros municipais de Assistência Social de todo o país.

## 1. Assessoramento:

### O que é?

**R.** O Assessoramento é o conjunto de atividades, ações, práticas e intervenções realizadas de modo planejado e articulado pelas entidades de ADGD, com o objetivo de potencializar e fortalecer a atuação da rede socioassistencial e de grupos de usuários da política de Assistência Social.

O Assessoramento pode ser realizado de modo direto sobre e com um grupo de indivíduos específicos, ou voltado para o fortalecimento e suporte aos movimentos sociais, grupos de usuários ou grupos de organizações de usuários - entre elas, as entidades de atendimento.

O Assessoramento realizado pelas entidades de ADGD pode estar focalizado em uma área geográfica e direcionado a um grupo de indivíduos específicos e/ou irradiado a partir de um ponto para diversas outras praças, regiões ou localidades do território nacional, podendo se valer de abordagens presenciais ou mesmo virtuais por meio dos recursos tecnológicos existentes. No entanto, como reforçado acima, trata-se de um conjunto de atividades, ações, práticas e intervenções movimentadas de modo sinérgico, planejado e sistêmico, não somente de práticas isoladas e desarticuladas do SUAS.

### *Fundamentos*

**R.** A melhor maneira de aclarar efetivamente em que consiste o Assessoramento é relembrando onde essa categoria de atuação de entidades socioassistenciais é reconhecida em lei. Trata-se do Art. 3º, § 2º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que diz que são entidades de Assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de Assistência Social, nos termos desta Lei, e

respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do Art. 18 (incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

Tal definição é reforçada pela Resolução CNAS nº 27/2011, documento que caracteriza atividades desenvolvidas por entidades comprometidas com esta categoria. O Assessoramento ainda conta com doze referências-base, que devem ser consultadas para melhor compreensão e execução de suas ofertas.

Assim, pode-se afirmar que o Assessoramento surge na lei como a grande alternativa inovadora dessa política para viabilizar e induzir estratégias a serem desenvolvidas por entidades socioassistenciais, com vista à criação, ao aprimoramento e à mobilização de ofertas, conhecimentos e soluções que afetem, direta ou indiretamente, os usuários do SUAS.

## 2. Defesa e Garantia de Direitos

O que é?

**R.** É um conjunto de atividades, ações, práticas e intervenções realizadas de modo planejado, sistêmico e articulado entre si, que contribuem de modo real para a defesa e a efetivação dos Direitos Socioassistenciais, a construção de novos direitos, a promoção da cidadania, o enfrentamento das desigualdades e a articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de Assistência Social.

Assim como o Assessoramento, a Defesa e Garantia de Direitos pode ser focalizada em uma área geográfica e direcionada a um grupo de indivíduos específicos e/ou irradiado a partir de um ponto para diversas outras praças, regiões ou localidades do território nacional, podendo se valer de abordagens presenciais ou mesmo virtuais, por meio dos recursos tecnológicos existentes.

### *Fundamentos*

**R.** “Defesa e Garantia de Direitos” é uma expressão que, antes de ser conceituada ou ganhar contornos legais, já era intensamente materializada na prática de entidades e movimentos soci-

ais. Na LOAS, temos para essa categoria de atuação de entidades socioassistenciais a seguinte definição:

Art. 3º § 3º: São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de Assistência Social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). Antes de seguir, cabe ainda lembrar do Art. 2 parágrafo único da resolução CNAS nº 27/2011 que diz:

Parágrafo único. A dimensão ética e política da defesa de direitos perpassa todas as ofertas e atenções da política pública de assistência social, sem prejuízo daquelas atividades, iniciativas ou organizações constituídas especificamente para esse fim.

Com a redemocratização do país e os avanços do Estado brasileiro no sentido de assumir sua primazia no referenciamento e na qualificação do atendimento no SUAS, muitas entidades passaram a dirigir, na totalidade ou em grande medida, suas energias para este campo de atuação.

Cabe lembrar que, assim como no Assessoramento, a Defesa e Garantia de Direitos sempre ganha caráter multiterritorial, ou seja, para compreender e explicar o trabalho de entidades desta categoria, é importante ter clareza da amplitude de suas lutas e bandeiras.

Para atuar especificamente na Defesa e Garantia de Direitos, espera-se das entidades o exercício de seu protagonismo político. O legislador demarca bem essa expectativa quando, ao definir as entidades e organizações de Assistência Social, afirma que são aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e Assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na Defesa e Garantia de Direitos (redação dada pela Lei nº 12.435, Art. 3º).

### 3. Ofertas

#### O que é?

**R.** A LOAS, Lei Orgânica de Assistência Social, trata de suas ofertas no capítulo IV: Dos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos. Cada uma delas tem definição legal, portanto, não podem se confundir com os entendimentos do senso comum ou mesmo com outras conceituações teóricas e legais.

#### *Fundamentos*

**R.** A Política Pública de Assistência Social deixa claro para toda a sociedade brasileira o que significa para ela cada uma destas modalidades. O significado do termo “projeto” para os trabalhadores de uma empresa de engenharia é diferente do entendimento dessa mesma palavra para os militantes da Política de Saúde. Da mesma forma, o entendimento de projeto para os operadores do SUAS é diferente de tantos outros entendimentos derivados de outras políticas públicas. A título de exemplo, segue adiante a definição de projeto para a Assistência Social, constante na LOAS, capítulo IV:

#### Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza:

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

## 4. Público-alvo

### O que é?

**R.** Antes de definir o que é o público-alvo, em se tratando de ADGD, é preciso dizer o que não é. O público-alvo, definitivamente, não é o mesmo que usuário, e sim o conjunto de indivíduos (pessoa física ou jurídica) ou grupos de indivíduos (pessoas físicas ou jurídicas) mobilizados e/ou impactados pela atuação de ADGD.

Do mesmo modo, o Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos não atua com o conceito de usuários, mas de beneficiários de sua atuação. Para se ter uma ideia, imagine uma entidade que se dedique a defender os direitos das mulheres e alcance mudanças efetivas na legislação brasileira como um dos resultados de suas ações. Ora, não se pode dizer que as mulheres de todo o país sejam “usuárias” dessa entidade, mas, sim, que são beneficiárias de suas ações. Deste modo, é inadequado pensar no conceito de usuários no que se refere ao Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos.

Nesse sentido, e sob este ponto de vista, o paradigma que rege a atuação das entidades de ADGD é distinto daquele adotado para entidades de atendimento, não devendo estar circunscrito a espaços geográficos e ao conceito de usuários com a mesma lente sob a qual se vê a atuação das entidades de atendimento.

### *Fundamentos*

**R.** Para falar de público-alvo em se tratando de SUAS, não se pode perder de vista o princípio da universalidade, que deixa claro que essa política se destina a quem dela necessitar. Também cabe recordar o Art. 6º § 1º da LOAS, que diz “As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”.

Contudo, ao criar categorias de atuação e de prestação de suas ofertas para as entidades socioassistenciais, a lei desafia essas organizações a elaborar serviços, programas, projetos e be-

nefícios para diferentes públicos, de múltiplas territorialidades, ampliando o conjunto de possibilidades para atingir os objetivos desta política. Podem ser público-alvo indivíduos, coletivos, grupos, entidades, órgãos públicos, entre tantos outros agentes que serão impactados para que se concretize a oferta de ADGD.

Pode-se, por exemplo, desenvolver uma ação articulada de ADGD junto a comunicadores de distintas mídias sociais, com vista a qualificar suas intervenções ao tratar do controle social no âmbito do SUAS. Objetiva-se, nesta intervenção, comunicar a população brasileira acerca de seus direitos e das possibilidades democráticas das instâncias de controle social, tendo como estratégia central a formação de atores-chave na consecução desta missão.

Em síntese, é simples identificarmos o público da Assistência Social; contudo, não se pode perder de vista as ofertas e estratégias para afetar as inúmeras demandas e possibilidades decorrentes deste Sistema Único.

## 5. Território

O que é?

**R.** Para refletir acerca da relação das ofertas de ADGD e o conceito de território, é importante considerar a abordagem proposta pelo geógrafo Marcelo Lopes de Souza, segundo o qual o processo de formação territorial nem sempre ocorre por meio de expressões concretas sobre o espaço. Ele aponta para a existência de múltiplas territorialidades, as da exploração sexual, as do narcotráfico, as do comércio ambulante, entre outras.

O conceito de território, com forte base teórica no campo da geografia, tem sido constantemente problematizado, aprimorado e ressignificado. Trata-se de uma concepção estratégica para a Assistência Social, pois desafia seus operadores a conceber ofertas para além da delimitação espacial. O território transcende o espaço; não há um limite físico para ele.

O Assessoramento pode debater as múltiplas ruralidades e urbanidades, propondo novos conhecimentos, pesquisando ar-



ranjos e concebendo intervenções para a mobilização e a garantia de direitos dos usuários do SUAS nestes territórios. Portanto, delimitar a atuação das entidades de ADGD ao recorte municipal significa desconsiderar os avanços conceituais relacionados aos entendimentos de território acumulados até aqui.

Por fim, cabe mencionar o conceito de territórios informacionais. Estes territórios se organizam e são desconstruídos no espaço virtual graças à disseminação, ao uso de dispositivos móveis e à popularização do acesso à conectividade.

### *Fundamentos*

**R.** O geógrafo suíço Claude Raffestin (1936 - 1971) ressaltou o fato de o espaço ser anterior ao território, reconhecendo o território como um espaço apropriado por uma relação de poder expressa em todos os níveis das relações sociais.

Para Dirce Koga, “não se trata de considerar o território um espaço, exclusivamente, físico ou administrativo, de divisão geográfica. O território embute as rugosidades da realidade”. A autora continua, resgatando uma reflexão de Milton Santos (2002, p. 43), que, se referindo a tais rugosidades, afirma: “Essas não podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como heranças socioterritoriais ou sociogeográficas. Assim, as relações sociais e de poder constituem a história e as distintas realidades destes territórios”.

## **6. Inscrição**

O que é?

**R.** Como já observado neste manual, a regulação dos procedimentos para inscrição desconsiderou em grande medida as especificidades decorrentes do ADGD, tais como a multiterritorialidade, a intersetorialidade e a inovação, o que gerou insegurança para os milhares de conselheiros municipais no processo de análise de relatórios e planos de ação destas entidades.

É importante reforçar uma referência estruturante para o As-

sensoramento em que as inscrições de programas, projetos e entidades devem ser dirigidas a seus respectivos municípios e distritos, considerando todas as especificidades já tratadas neste documento. Caso haja ações decorrentes dessas ofertas que impactem e/ou sejam realizadas em outros municípios fora de sua sede e município de inscrição, tais ações deverão ser relatadas nos documentos encaminhados ao município-sede e comunicadas aos municípios correlatos. A forma de comunicação demanda maior aprofundamento e incidência para alterações nas Resoluções existentes por se tratar de uma prática inovadora, que busca legitimar a atuação multiterritorial das ações de ADGD.

### *Fundamentos*

**R.** Trata-se de um procedimento, assegurado por lei, que materializa e ratifica a condição dos Conselhos Municipais de Assistência Social como instância única e legítima para o reconhecimento de entidades como sendo desta política. Tal atribuição se dá no Art. 9º da LOAS e é regulamentada pela Resolução CNAS nº 14/2014.

Defender a inscrição como procedimento nacionalmente conquistado e elemento estruturante da relação de entidades, suas ofertas e conselhos é fundamental para avançar na consolidação do SUAS. Conselhos municipais não certificam, tampouco registram. Essas instâncias inscrevem e devem ser respeitadas e apoiadas no exercício desta atribuição legal.

## **7. Intersetorialidade**

O que é?

**R.** Para tratar de intersetorialidade no âmbito da política de Assistência Social, é importante lembrar que historicamente as práticas denominadas de Assistência foram na contramão deste paradigma. Assim, a Assistência Social assumia o papel de todas as outras políticas públicas, trazendo para si inúmeras responsabilidades que eram correlacionadas a públicos estigmatizados e

valores com alta carga moral.

De acordo com o site do governo federal (<http://matriz.sip-ia.gov.br/conceitos/233-conceito-intersetorialidade>), além de princípio ou paradigma norteador, a intersectorialidade é uma lógica de gestão que transcende um único setor da política social e estratégia política de articulação entre setores sociais diversos e especializados.

Nesse sentido, entidades de ADGD, assim como as de atendimento, podem conceber ofertas em articulação com a política de esportes, cultura, educação, lazer, entre tantas outras, desde que assegure nessas articulações a promoção das seguranças afiançadas e dos compromissos éticos publicamente assumidos pela política pública de Assistência Social.

### *Fundamentos*

**R.** A intersectorialidade deve ser identificada como transcendência do escopo setorial. Essa transcendência se traduz como articulação de saberes e experiências, inclusive no ciclo vital da política, que compreende procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta aos assuntos de interesse dos cidadãos (Pereira, 2010).

Partindo destas reflexões, desenvolver uma ação intersectorial em hipótese alguma pode significar assumir responsabilidades de outras políticas públicas. Contudo, esta perspectiva de gestão autoriza e desafia as entidades a promover estratégias que construam pontes com outros saberes e fazeres, potencializando as intervenções a partir da geração de sinergia e novos conhecimentos.

## **8. Serviços**

O que é?

**R.** Esta modalidade de oferta de assistência social no ADGD não se aplica do mesmo modo como entendido no contexto das entidades de atendimento.

## *Fundamentos*

**R.** O conceito de Serviços foi cunhado com evidente enfoque nas atividades de atendimento. Esta modalidade de oferta da assistência social, é reconhecida em lei no Art. 23 da LOAS:

Art. 23: Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 2º Na organização dos serviços de assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

O regulamento ao qual se refere o parágrafo primeiro do artigo supramencionado foi atendido pela Resolução CNAS nº109/2009, tipificação de serviços socioassistenciais. Contudo, tal resolução apenas regulou os serviços de atendimento, o que por muito tempo acabou gerando certa confusão de interpretação no ato de inscrição de entidades em Conselhos Municipais.

Algumas cidades do Brasil têm tipificado outros serviços de atendimento em âmbito local. No que se refere às ofertas de ADGD, estas têm se materializado por meio de programas, projetos e ações, assumindo um papel estratégico na qualificação do SUAS

## **9. Programas**

O que é?

**R.** À luz dos conceitos previamente discutidos neste documento, as entidades, conhecendo seus múltiplos territórios de atuação, ao exercer sua primazia legítima, proporão programas e criarão intervenções que possam fortalecer a política de Assistência Social dentro e fora de seus municípios-sede, apresentando

e comunicando suas estratégias de controle social e ações aos conselhos municipais.

### *Fundamentos*

**R.** Esta modalidade de oferta é reconhecida em lei por meio do Art. 24 da LOAS:

Art. 24: Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.

## **10. Inovação**

### O que é?

**R.** As entidades de Assessoramento e entidades de Defesa e Garantia de Direitos, no âmbito da Assistência Social, têm como essência a inovação, na medida em que são capazes de atuar com a multiplicidade de público (indivíduos, grupos e organizações de usuários e movimentos sociais de modo e direto e indireto), transcendendo as fronteiras do espaço físico e de acordo com as realidades que se apresentam. Elas têm a capacidade de criar novos meios de atuação diversos da atuação das entidades de atendimento - meios estes que problematizam e qualificam o atendimento, bem como propõem soluções rumo à construção de melhores patamares de cidadania.

### *Fundamentos*

**R.** Esta é a marca que tem simbolizado os avanços e a consolidação das ofertas de ADGD no Brasil. Tal constatação surgiu a partir dos debates de entidades que compuseram o Grupo de

Trabalho responsável pela elaboração deste manual. É por meio da inovação que essas entidades têm customizado soluções e proposto ofertas para dar conta das inúmeras vulnerabilidades identificadas ao longo do planejamento de suas ações. O ADGD, então, se reconhece como o lugar do desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias sociais no âmbito do SUAS.

## **11. Proteção Social**

O que é?

**R.** A Proteção Social, no âmbito do ADGD, dá-se por meio de programas, projetos, ações e atividades que monitoram o quadro atual da legislação para criar estratégias de impedimento de eventuais retrocessos; incidir junto ao poder público para a garantia de direitos já estabelecidos; incidir junto ao poder público para que se promovam novos direitos ainda não assegurados; assessorar entidades e os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade, para que possam ampliar conhecimentos sobre os direitos e a política de Assistência Social.

### *Fundamentos*

**R.** A Proteção Social está contida nas diversas categorias apresentadas na tabela de caracterização da Resolução 27/2011.

CAPÍTULO II:  
PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE  
ENTIDADES E OFERTAS DE ADGD

## **1) É obrigatória a inscrição das entidades de ADGD em todas as cidades impactadas por suas ações ?**

**R.** Não, até porque, dadas as especificidades do ADGD, isso seria quase impossível em alguns casos. A LOAS, Lei Orgânica de Assistência Social, determina que sejam inscritos nos Conselhos os serviços, programas, projetos e ou entidades. Em se tratando de atendimentos, é relativamente simples determinar a correlação dos planos de ação e boa parte dos territórios. Já o ADGD contempla intervenções com resultados e impactos esperados para múltiplos territórios e regiões.

Desta forma, entidades de ADGD devem apontar, nos planos de ação e relatório de atividades enviados ao município de sua sede, todas as cidades e regiões afetadas por seus trabalhos relacionados a formações, mobilizações, pesquisas, investimentos e tantas outras modalidades de apoios para redes, movimentos, coletivos, famílias e indivíduos. Assim, caberá ao município-sede a obrigação de apreciar e deliberar o pedido de inscrição, inclusive daquelas ações com impacto em outros municípios, como é o caso de campanhas, mobilizações online, difusão de informações por diferentes mídias, apoio à mobilização de coletivos institucionalizados ou não, entre outras.

A comunicação das ações realizadas fora do município-sede da entidade, e/ou de onde o programa e projeto foram inscritos, deve ser feita aos Conselhos Municipais de Assistência Social nos termos da Resolução que deve ser formulada.

## **2) Quais têm sido as principais fontes de financiamento do ADGD?**

**R.** Organismos de Cooperação internacional, recursos próprios, financiamento indireto decorrente de imunidade Constitucional e das isenções asseguradas por lei, doações de pessoas física e jurídica e cofinanciamentos decorrentes de chamamentos públicos, além de apoio mútuo entre as entidades deste segmento, que compõem boa parte do custeio das intervenções das



entidades de ADGD.

### **3) Existem diferenças entre Assessoramento, Defesa e Garantia de Direitos?**

**R.** Sim, existem muitas diferenças: a Defesa e Garantia de Direitos deve permear todas as ofertas, inclusive as de atendimento. Sendo assim, entidades podem fazer Defesa e Garantia de Direitos sem fazer Assessoramento e atendimento, porém o inverso não é verdadeiro.

A Defesa e Garantia de Direitos no âmbito da Assistência Social deve se pautar por princípios éticos que contemplem a dignidade humana e a justiça social. Assim, são ações de Defesa e Garantia de Direitos combater a criminalização da pobreza, lutar pela inclusão social e produtiva, propor estratégias para integração de serviços e benefícios e estimular a participação popular de pessoas ou grupos da sociedade civil e o controle social.

Já para o Assessoramento, são exemplos de ações o desenvolvimento de novas tecnologias sociais, o apoio mútuo entre organizações, o suporte a comunidades e povos tradicionais, além do investimento na formação ou na capacitação de trabalhadores, gestores e conselheiros de entidades de atendimento ou mesmo de outras entidades do ADGD, fortalecendo e qualificando as ações e instituições inseridas no contexto da Assistência Social. Esse conjunto de exemplos compõe um bom volume do que se tem feito nesta área.

Ambas têm em comum dedicação de tempo, recursos e métodos para alcançar novas formas de prestar os mesmos serviços de forma mais qualificada e efetiva, com capacidade de pavimentar caminhos para a implementação de outras estratégias de qualificação do atendimento, da gestão, da administração e do controle social no âmbito do SUAS.

### **4) É possível inscrever como ofertas de ADGD eventuais atendimentos que não estejam contemplados na atual tipificação de serviços socioassis-**

## **tenciais, como alternativa para solucionar o reconhecimento de entidades importantes para a rede?**

**R.** Não. Isso porque, definitivamente, ADGD não é um lugar onde tudo cabe. Não se trata do espaço da excepcionalidade, da concessão ou do jeitinho. Para se fazer ADGD, é fundamental ter planejamento, compromisso com o SUAS e alinhamento com as instâncias de controle social. Também é importante se ter claro que a política de Assistência Social deve ser dinâmica e, portanto, pode se adequar às demandas de seu tempo social. Criatividade, inovação e compromisso com o SUAS são ingredientes concretos para a concepção e o reconhecimento dos trabalhos de ADGD.

## **5) Entidades que não realizam ofertas de atendimento, podem pedir inscrição de suas ofertas de ADGD em Conselhos Municipais de Assistência Social?**

**R.** Sim. O atendimento não é condição exclusiva para o reconhecimento de entidades de Assistência Social. A rede de ADGD tende a se especializar; portanto, será cada vez mais comum haver entidades requerendo inscrição que contemplem especificamente estas ofertas.

## **6) Existem diferenças entre destinatário direto e indireto?**

**R.** Sim. Destinatário direto é aquele que diretamente é beneficiário dos programas ou projetos, ou seja, pode ser considerado o público que viabiliza as ações de ADGD no território e constitui as redes de atuação. Exemplos: entidades, órgãos públicos, Conselhos Municipais de Assistência Social etc. Já o destinatário indireto é aquele que, por extensão das ações realizadas para o público direto, se beneficia das ações de ADGD. Exemplos: indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social nos termos das normas vigentes, crianças e adolescentes, famílias etc. Por

conta desta diferenciação, há necessidade de distinção entre tais públicos para a construção de relatórios, questionários e outros.

**7) Por que as ofertas de ADGD devem ser gratuitas?**

**R.** Porque as ofertas de Assistência Social, conforme definido na LOAS, devem chegar a seus públicos destinatários de forma não contributiva, isto é, com cem por cento de gratuidade. Com os trabalhos de ADGD não poderia ser diferente. Isso não significa que estas entidades não possam ser sustentáveis, ou seja, quem nunca paga são os destinatários indiretos das ofertas, mas há de se ter estratégias de custeio das ações.

**8) Existe diferença entre assessoria e assessoramento? Além disso, entidades de assessoramento podem prestar assessoria?**

**R.** Sim, existe diferença. É considerada assessoria a ação técnico-profissional contratada. Já o Assessoramento é uma oferta sistemática e gratuita. Entidades de ADGD podem prestar assessoria, desde que tais ações estejam totalmente segregadas do Assessoramento. A prestação de serviços de assessoria pode ser uma estratégia de captação de recursos pelas entidades para financiar suas atividades fins. Contudo, tais ações não podem jamais se confundir com ADGD.

**9) Como fiscalizar entidades que não desenvolvem atendimento, tampouco ofertas que permitam agendamento de visita para acompanhamento presencial?**

**R.** A estratégia de fiscalização das entidades deve ser formulada a partir da leitura do plano de trabalho delas, considerando a especificidade da ação desenvolvida. A visita é uma ótima maneira de cumprir a fiscalização, mas nem sempre a mais adequa-

da, como no caso de ações exclusivamente online, por exemplo. O que importa é o Conselho ter bem claro o objetivo da fiscalização, qual seja: verificar a veracidade das informações prestadas e a qualidade das ações, considerando a concepção do SUAS. Trata-se de uma responsabilidade política da comissão encarregada e, depois, do plenário do Conselho. Não é possível ter um procedimento único para ações tão diversas, como é o caso da ADGD.

### **10) Quais são os recursos humanos recomendados para fazer ADGD?**

**R.** As ofertas de ADGD por si só não demandam formação específica de equipe de referência da entidade, tanto em termos de categorias profissionais quanto quantidade de trabalhadores envolvidos. O Assessoramento é singular, determinando a constituição das equipes de acordo com as especificidades das ofertas previstas em seus planos de ação.

Os municípios que possuem resoluções que regulamentam a necessidade de um profissional de assistência social na equipe de referência para as entidades sociais deverá considerar os parâmetros desta caracterização, observando a especificidade do assessoramento a ser realizado pela entidade.

### **11) Apresentação do plano de ação e relatório de atividades, para fins de inscrição nos Conselhos de Assistência Social, das entidades de ADGD devem seguir os mesmos requisitos das entidades de atendimento?**

**R.** Não. Como o ADGD é composto por ações muito diversificadas, a estrutura do plano de ação e relatórios deve refletir as peculiaridades de tais ações. Para tanto, será necessário pensar estruturas que contemplem os requisitos da inscrição que melhor expressem a multiplicidade das ações.

CAPÍTULO III:  
DIALOGANDO COM A RESOLUÇÃO  
CNAS 14/2014 À LUZ DO ADGD

Este capítulo traz reflexões que problematizam as limitações estabelecidas pela Resolução CNAS nº 14/2014, referentes às ofertas de Assistência Social distintas do atendimento. Metodologicamente, organizaram-se as análises considerando os cinco primeiros artigos do documento, pois, a partir dessas orientações, acredita-se que ficam aclaradas as especificidades das categorias que precisam ser consideradas ao aplicar esta resolução.

Por meio deste diálogo, são oferecidos aos Conselhos Municipais e organizações de ADGD caminhos para qualificar a relação desses agentes ao longo do processo de requerimento, análise e deferimento das inscrições.

Começamos esta conversa resgatando os dois primeiros artigos do documento. De início, fala-se do propósito da Resolução, ou seja, “estabelecer os parâmetros nacionais para inscrição de entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social”.

Logo em seguida, no Art. 2º, a Resolução diz quem são essas entidades ou organizações. Para tanto, resgata definições que se configuraram como marco legal na instituição de cada uma das categorias de atuação. Contudo, ainda que se configurem como legislações vigentes, se lidas isoladamente – ou seja, desconectadas de todo o contexto que tem marcado a ressignificação e aprimoramento das ofertas e da atuação de entidades e organizações da Assistência Social, tais definições acabam limitando o entendimento do papel dessas categorias para o fortalecimento do SUAS. Em se tratando de ADGD, este documento contribui para aprofundar o entendimento sobre quem são e o que fazem estas organizações. Recomendamos, então, a leitura dos dois capítulos anteriores deste documento, logo após a leitura preliminar do Art. 2º da Resolução que agora é comentada.

No Art. 3º, a Resolução trata do que deverá ser demonstrado pelas entidades ou organizações no ato do pedido de inscrição. O artigo ainda orienta os Conselhos Municipais acerca da vedação do pedido de balanços contábeis ou adequações estatutárias. No que se refere aos instrumentais que orientam a construção dos planos de ação e relatórios de atividades, fica claro o foco nos serviços tipificados, e um exemplo gritante dessa constatação

materializa-se quando é solicitado que seja informada a capacidade de atendimento.

Para análise dos pedidos de ADGD, recomenda-se:

- Amplo diálogo com as organizações que desenvolvem suas ofertas nestas categorias. Tal medida se torna fundamental diante do fato político concreto de que neste campo a primazia é da Sociedade Civil.
- Pactuação e publicização de indicadores que permitam às entidades ou organizações tratar de sua capacidade de Assessoramento e/ou Defesa e Garantia de Direitos. Exemplos disso podem ser: número de organizações ou redes parceiras ao longo do processo de Assessoramento, segmentos mobilizados, conteúdos produzidos (pesquisas estudos, campanhas), coletivos empoderados e acompanhados, direitos socioassistenciais defendidos, conquistas alcançadas, entre outros.
- Análise ampla da abrangência territorial. Um Conselho Municipal, ao tratar da análise deste item, não pode considerar apenas os entes que compõem a Federação (Municípios, Distrito, Estado e União). Os territórios são dinâmicos e diversos e, para melhor aprofundamento desta temática, recomenda-se a leitura do Capítulo I deste documento.

Ao cumprir as indicações acima, Conselhos Municipais e entidades de ADGD poderão dialogar com muito mais clareza acerca dos recursos humanos e públicos-alvo de cada oferta planejada e relatada. Ao romper com o paradigma do atendimento como foco da análise, os conselheiros passarão a ter uma visão aprofundada das possibilidades e soluções desenvolvidas pelas organizações de ADGD.

Os Art. 4º e 5º são, talvez, os mais importantes desta Resolução - primeiro, porque reafirmam a importância estratégica do pa-

pel fiscalizador dos Conselhos Municipais; segundo, porque reafirmam a centralidade da inscrição como elemento de validação e reconhecimento das ofertas e entidades no âmbito do SUAS.

No terceiro parágrafo do Art. 4º há um descompasso entre a legislação vigente e a atuação de fato das entidades de ADGD. Neste quesito, a Resolução nº 14 ainda apresenta uma mentalidade pautada nas entidades de atendimento, pois é relativamente simples determinar a correlação dos planos de ação destas entidades e os territórios onde atuam. Para entidades de ADGD, que têm em sua essência a atuação multiterritorial e intersetorial, transpondo os limites dos espaços físicos dos municípios, é praticamente impossível realizar a inscrição em cada município onde há ações e/ou impactos.

Contudo, é importante considerar que, em se tratando de ADGD, a fiscalização e a análise de abrangência territorial devem ser totalmente ressignificadas. Uma entidade com sede no município de Jangada do Norte pode desenvolver estratégias de mobilização online e offline por meio do programa democratiza.br, empoderando lideranças que representem populações ribeirinhas de todo o país. Desta forma, pactuar meios de fiscalizar para além de uma visita é fundamental para que o Conselho possa acompanhar o trabalho da entidade inscrita, bem como avaliar os resultados alcançados a partir do programa proposto. Também é fundamental repensar as formas como as entidades, seus programas, projetos e ações serão inscritos no território. Uma alternativa para o quesito “inscrições” foi explicitada nos itens 1 e 2 do presente estudo.

Por fim, recomenda-se que conselhos e suas respectivas redes de ADGD inscritas possam planejar conjuntamente as audiências públicas previstas no Artigo 14. Tal medida qualifica uma aliança que precisa se fortalecer, pois materializa os compromissos assumidos pelas entidades e organizações, comprometidas com essas categorias de atuação no âmbito do SUAS.









