

1º RELATÓRIO PARCIAL DO PROJETO:

O NOVO PADRÃO DE GERENCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO:  
O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES PARAGOVERNAMENTAIS  
NO ATENDIMENTO ALIMENTAR DAS POPULAÇÕES  
MAIS POBRES DO DISTRITO FEDERAL. (\*)

Anna Maria T. Medeiros Peliano  
Elisabetta Recine

Junho/1990

---

(\*) Este projeto está sendo desenvolvido conjuntamente pelo Programa de Estudos da Fome - NESP/CEAM/UnB e pelo Instituto de Planejamento - IPLAN/IPEA com financiamento da Fundação Ford.

## Í N D I C E

I	-	INTRODUÇÃO-----	01
II	-	DA MENDICÂNCIA AOS DIREITOS SOCIAIS-----	02
III	-	O ATENDIMENTO ALIMENTAR NO ÂMBITO DE UMA POLÍTICA ASSISTENCIAL-----	07
IV	-	A ADMINISTRAÇÃO DA RES-PÚBLICA-----	16
V	-	AS MÚLTIPLAS FACES DAS ORGANIZAÇÕES-----	20
VI	-	ASPECTOS METODOLÓGICOS-----	22
	-	O MODELO CAUSAL HIPOTÉTICO (anexo A)-----	26
	-	PRÓXIMAS ETAPAS-----	27
VII	-	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA E/OU CITADA-----	29
VIII	-	ANEXOS-----	33

## I - INTRODUÇÃO

A assistência social às famílias carentes caracteriza-se como uma atividade de cunho eminentemente filantrópico ou deve ser vista como o atendimento de um dos direitos básicos da cidadania? É ela uma responsabilidade precípua do Estado ou da própria sociedade que engendra as causas básicas da reprodução da pobreza? Em que medida a ampliação das desigualdades que acompanha o processo de desenvolvimento requer uma nova conceituação da assistência social como um campo específico das políticas governamentais?

O entendimento dessas questões, sobre as quais nos detivemos nesta primeira etapa, é fundamental para o desenvolvimento do estudo de que trata este projeto. Na sua formulação original a pesquisa referia-se ao papel das entidades filantrópicas no atendimento alimentar de populações carentes. No entanto, a nova Constituição brasileira incluiu a assistência social como um dos direitos sociais básicos do cidadão, atribuindo ao setor público a responsabilidade principal, mas não exclusiva, pelo seu atendimento. Trata-se, portanto, de rever o papel da filantropia à luz das novas responsabilidades do Estado e da própria sociedade, em um contexto de ampliação progressiva das desigualdades, fruto de um processo desequilibrado de crescimento.

Forçoso foi, pois, alargar o foco de preocupações da pesquisa. O estudo irá abranger não apenas a atuação das entidades filantrópicas mas a de todas as organizações sem fins lucrativos que prestam assistência alimentar às populações mais pobres, com apoio financeiro e/ou material do Governo. Assim, o sub-conjunto das filantrópicas é aqui tratado como parte de um conjunto maior - o das organizações paragovernamentais - que compreende as entidades abertas à participação e controle da sociedade e prestam serviços

assistenciais, sem fins lucrativos, utilizando-se, para tanto, de recursos governamentais. O recebimento de subvenção do Estado é um critério fundamental para a seleção das entidades a serem pesquisadas uma vez que trata-se de avaliar o seu desempenho à luz dos condicionamentos impostos pelos laços de dependência que mantêm com o aparelho estatal.

## II - DA MENDICÂNCIA AOS DIREITOS SOCIAIS

Neste fim de século consolidou-se a idéia de que a satisfação das necessidades vitais básicas - alimentação, saúde, educação e moradia - deve ser um direito social de todos os cidadãos e não mais como a expressão de ações benevolentes do Estado ou de determinados segmentos da sociedade civil. Como observa Marshall, foi no século XX que se institucionalizaram os direitos sociais enquanto último estágio do longo processo de afirmação dos direitos civis (Marshall, 1967). Em outras palavras, que os pobres foram elevados da categoria de indigentes à categoria de cidadãos com direitos sociais universalmente reconhecidos. À ampliação dos direitos correspondeu a limitação da filantropia enquanto instrumento de assistência às populações mais necessitadas. Seu caráter de ajuda caritativa aos indigentes já não condiz com um atendimento de necessidades vitais que passam a constituir direitos básicos de cidadania.

O surgimento da filantropia remonta à comunidade cristã da antiguidade que atribuía à condição de miserabilidade vivida pelos pobres uma pesada carga de significados religiosos. Os despossuídos eram transformados em salvação para os pecados dos cristãos mais ricos. "A esmola aos pobres constitui uma parte essencial da longa reparação dos penitentes e o remédio normal para os pecados "veniais",

como a preguiça e os pensamentos impuros e fúteis, que não demandam penitência pública" (Brown, 1990). O costume da época, segundo o qual os ricos estimulados pela igreja cristã, eram compelidos a doações generosas, representava ainda uma estratégia de dominação; através da proteção aos "não cidadãos", as classes dominantes controlavam a sua própria comunidade. Também as mulheres ricas, através desta proteção traduzida em esmolas ou cuidados aos doentes, encontravam na antiguidade um espaço raro de participação na vida pública das cidades da região do Mediterrâneo, que era praticamente dominada pelos homens. "Enquanto cristãos, os notáveis rivalizavam nas doações caridosas destinadas aos pobres" e disputavam o título de "philoptóchos", isto é, "apaixonado pelos pobres"; entendia-se, contudo, que era sempre de "joelhos que o homem humilde deve se aproximar" (Brown, 1990) .

Foi entretanto no século XI, com o agravamento na Europa da pobreza urbana, que solidificou-se a filantropia. Seu desenvolvimento na Idade Média se deu em resposta às necessidades resumidas na trilogia - fome, pobreza e guerra. Disseminou-se, então, a implantação de hospedarias, hospitais e leprosários, financiados por diversas fontes - individuais e coletivas, eclesiásticas e leigas. Essas instituições eram administradas pelas confrarias ou irmandades, associações de caráter religioso embora compostas por homens e mulheres leigos de diferentes classes sociais que desejavam realizar obras de caridade cristã para com o próximo. A administração ficava com uma junta governativa cujo mandato expirava depois de um ano. Esta junta atribuía deveres aos membros que executavam diversos serviços de caridade num sistema rotativo. (\*)

---

(\*) Estas observações são baseadas em A.J.R. Russell-Wood, em "Fidalgos e Filantropos" onde destaca a "Irmandade da Misericórdia", dentre as mais antigas irmandades portuguesas que chegaram ao Brasil ainda em meados do século XVI. O autor apresenta um abrangente estudo das Santas Casas da

Passados nove séculos o perfil geral da assistência filantrópica permaneceu inalterado. Ela preserva: o espírito caritativo/religioso de "paixão pelos pobres"; uma estratégia de controle das tensões sociais; um espaço de atuação na vida pública por parte das "mulheres da sociedade"; a prestação de serviços gratuitos em caráter espontâneo e voluntário aos "indigentes"; um sistema de gerenciamento participativo e financiamento diversificado. Ampliou-se o rol de atividades desenvolvidas mas permaneceu a ênfase no atendimento aos famintos e aos doentes. Mantiveram-se ainda outras características ressaltadas no estudo de Russell-Wood (1984) e já presentes no século XV: uma profusão de instituições de caridade, com inevitável superposição de atividades e muitos abusos na aplicação dos recursos; a percepção (por parte da Coroa) da necessidade de uma política oficial de assistência com maior controle sobre a filantropia social.

A história se repete nos dias atuais. Cada vez mais a ampliação das desigualdades que resulta de um processo desequilibrado de crescimento retira da filantropia a responsabilidade e capacidade pelo atendimento das necessidades básicas da população pobre. Discute-se agora, o

---

Misericórdia enquanto instituições administrativas do império português, que se estenderam pela Ásia, África e Brasil. Na Bahia colonial a Irmandade mantinha o único hospital geral da cidade, proporcionava serviços fúnebres, vestiam, alimentavam e organizavam a defesa de presos, visitavam pobres e distribuía "esmolas" (roupas e dinheiro) a viúvas, indigentes e velhos. Prestavam enfim, serviços sociais que eram da responsabilidade da coroa ou da municipalidade sendo que as autoridades dependiam da Misericórdia para proporcionar certos atendimentos públicos essenciais. A importância adquirida por essa Irmandade no país, um dos maiores símbolos da filantropia social, se reflete no fato de que, na década de 1960, havia no Brasil 326 filiais da Misericórdia que preservavam a característica de iniciativa pessoal e caridade católica já existentes na era manuelina da descoberta.

papel do Estado e da sociedade na garantia dos direitos sociais vitais, assim como a forma de repartir a responsabilidade pela prestação dos serviços essenciais entre os órgãos da administração pública e as organizações privadas que se constituem com essa finalidade. O tema foi amplamente discutido no processo recente de elaboração da nova Carta Constitucional brasileira, mas os resultados alcançados não foram satisfatórios.

A assistência social foi incorporada juntamente com a saúde e a previdência no capítulo da Seguridade Social. Esta, por seu turno, deverá ser reorganizada, com base nos seguintes objetivos (Art. 194): "universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados".

Na nova ordem social, o campo da assistência é o dos necessitados ou carentes (Artigo 203 - inciso II). Essa conceituação dá margens a interpretações diversas. Segundo Aldaiza Spozati (1989), por exemplo, desloca-se o direito do cidadão para o "mérito da carência". A autora ressalta que a noção de carência corresponde à "noção de ausência" ou de um espaço a ser preenchido, que, por várias circunstâncias, não o foi. Aproxima-se muito mais de um fenômeno circunstancial. Difere portanto da concepção de "desigualdade" que é fundamentalmente relacional, ou seja, refere-se a um padrão de relação social ou político. "Atender aos carentes volta a ser um ato moral, ético, isto é, humanitário, destituído porém, da dimensão econômica e política pela qual a sociedade se organiza. Põe-se pois, em questão, a concepção

ético social frente à político- econômica contida no exame da assistência social". Assim, o caráter de avanço apresentado pelas garantias legais à assistência, segundo essa abordagem fragilizou-se no texto constitucional pela eleição dos necessitados ou carentes enquanto grupo alvo.

Dentre as ambiguidades da nova Constituição se observa em contraposição a esse conceito limitado de carência a consagração de instrumentos contemporâneos de caráter democráticos como a participação e controle popular que podem superar as restrições conceituais. É pelo controle popular efetivo que se garante que a assistência assim como as demais demandas sociais sejam concretizadas enquanto direitos dos cidadãos. Ou, pela participação de uma comunidade consciente das desigualdades sociais enquanto condição social imposta (e não como fruto de circunstâncias desfavoráveis) em um processo de enfrentamento comandado pelos próprios desiguais. (\*)

Além de fortalecer a participação popular por meio das organizações representativas na formulação e controle das ações assistenciais (Art. 204, inciso II), a nova Constituição favorece esta participação através da descentralização político-administrativa, valorizando a sua execução pelo município. A participação supõe laços com as forças populares locais e a municipalização dos serviços sem dúvida favorece essa articulação. A execução é ainda estendida a entidades beneficentes e de assistência social sem maiores definições sobre as competências específicas e os padrões de atendimento. Há um evidente apelo à co-gestão por parte da sociedade civil e dos próprios pauperizados na produção dos serviços sociais. O caráter de solidariedade que vem tradicionalmente perpassando a noção de assistência

---

(\*) Este argumento é desenvolvido por Pedro Demo em "Participação Comunitária e Constituição: Avanços e Ambiguidades". (1990)



social favorece essa atuação partilhada, que, entretanto, conforme afirma Pedro Demo (1990), ao invés de uma perspectiva emancipatória, assume um caráter perverso, tendendo a ser, "não apenas oferta para a pobreza, mas pobreza como tal: oferta pobre, para o pobre, para que permaneça pobre. A Constituição, infelizmente, não desfaz esta ambivalência. Ao contrário, pode dar asas a estigmatização crescente". Em outras palavras, mesmo esse envolvimento comunitário previsto na nova Carta Constitucional não irá garantir por si só a melhoria da qualidade dos serviços públicos ou o que é mais fundamental, a garantia da realização plena dos direitos sociais promulgados.

Resumindo, nas proximidades do ano dois mil tende a generalizar-se a percepção dos condicionantes de ordem política e econômica da pobreza. As carências dos "não cidadãos" passam a ser abordadas como necessidades constitucionalmente reconhecidas de cidadãos desiguais. Entretanto, na prática, somente a mobilização política consciente dos segmentos pauperizados poderá promover e assegurar efetivamente essa universalização da cidadania compatível com a concepção de modernidade deste final de século.

### III - O ATENDIMENTO ALIMENTAR NO ÂMBITO DE UMA POLÍTICA ASSISTENCIAL

A história da assistência acompanha a evolução do processo de desenvolvimento econômico do mundo ocidental. Entretanto, não temos a intenção de realizar no escopo deste trabalho uma análise histórica de sua trajetória. Nossas considerações serão restritas à assistência a partir da institucionalização dos direitos sociais, ou seja, abordaremos o atendimento alimentar no âmbito de uma

política assistencial, enquanto uma garantia de caráter coletivo, propiciada pelo Estado de Bem-Estar. (\*) Com a realização deste Projeto pretendemos, ao final, avançar na reflexão sobre a assistência prestada pelo denominado terceiro setor (\*\*), do qual fazem parte as instituições não governamentais sem fins lucrativos prestadoras de serviços sociais básicos.

A ascensão do Estado de Bem-Estar tem sido atribuída, por uns, a variáveis como modernização, industrialização, urbanização e suas consequências sociais; por outros, ao desenvolvimento capitalista; e, para quase todos, à mobilização e participação política das massas, tendências coletivistas nas ideologias dominantes e na opinião pública e a concentração burocrática do Estado. (Aureliano & Draibe, 1989; Offe, 1984). Na prática, a essência do Estado de Bem-

---

(\*) Assumiremos a intervenção social do Estado brasileiro no contexto de um Estado de Bem-Estar, conscientes da controvérsia em relação a esse tratamento. O atendimento setorializado às demandas sociais, com baixo grau de eficácia e efetividade, o caráter fragmentado de sua administração e financiamento, distancia a atuação governamental no país, do sistema de proteção social das sociedades e economias modernas de onde se originou o conceito de "Welfare State". Admitiremos que tratam-se de processos diferentes de desenvolvimento político e econômico com repercussões distintas no sistema de proteção social.

(\*\*) "Por terceiro setor, os autores têm querido designar as instituições voluntárias e/ou de solidariedade, tanto as tradicionais (a família extensa, a comunidade local, a Igreja, as associações corporativas de corte tradicional), quanto as "modernas" (as formas contemporâneas de associativismo e cooperativismo, envolvendo associações de bairro, de moradores; as forças comunitárias e de vizinhança que se articulam, tanto para a demanda quanto para a intermediação da prestação de serviços sociais; além, é claro, da família nuclear, do voluntariado elitista, mas, também, o profissional-militante, etc.) - setor que, ao longo da construção e transformação do welfare, mostrou-se sempre presente, transformando-se, ele próprio, em natureza e em relação com as instituições econômicas e públicas de prestação de serviços sociais" (Aureliano & Draibe, 1989).

Estar segundo Wilensky, "é um padrão mínimo-garantido pelo Estado - de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficência". (Wilensky & Lebeaux, 1965).

Assumindo esses setores da atividade como a essência da prática das políticas de bem-estar, como contextualizar especificamente a política assistencial? Quais suas características intrínsecas que nos permite distinguí-la das demais políticas setoriais? Qual a relação entre a política de alimentação e a política assistencial?

No Brasil, tem-se analisado a política assistencial como um domínio à parte das demais políticas universalmente entendidas como sociais, ou seja, saúde, educação, habitação e previdência. Os analistas buscam com insucesso seu campo específico de atuação e seu locus de desenvolvimento, terminando, via de regra, na análise institucional da Legião Brasileira de Assistência - LBA, da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor - FUNABEM (atual FCBIA - Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência), eventualmente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e mais recentemente na extinta Secretaria de Habitação e Ação Comunitária - SEHAC. Essas análises terminam por confundir a concepção de assistência, enquanto resposta a um direito social legalmente reconhecido, com o assistencialismo estreito, ultrapassado, uma vez que, de fato, a prática dessas instituições tem sido basicamente paternalista, estigmatizando seus beneficiários, tornando-os dependentes de um Estado supostamente benévolo.

Falta clareza conceitual com respeito à particularidade de uma política assistencial. Partindo do trabalho de Potyara Pereira (1989), estamos buscando responder a essa questão, tentando inicialmente caracterizar

melhor o que seria essa nova política assistencial, enquanto instrumento estatal de garantia dos direitos sociais legalmente constituídos e enquanto estratégia de integração dos segmentos excluídos no processo de desenvolvimento econômico. (\*)

Assumimos como pressuposto básico o de que a política assistencial é genérica na atenção e específica na clientela, isto é, destina-se aos desiguais (\*\*) ao contrário das demais políticas de bem-estar que se propõem genéricas na clientela e especializadas na proteção. Desta tese central decorrem diversas reflexões.

Em primeiro lugar, não se pode tentar delimitar a área de atuação específica da assistência, que por não ser especializada no atendimento perpassa todas as demais atividades de caráter público. Evidentemente enquanto genérica na atuação terá que ser institucionalmente descentralizada, ou seja, desenvolvida no âmbito das mais diversas políticas setoriais e instituições. A centralização executiva das atividades assistenciais em um único aparelho administrativo significa necessariamente uma superposição institucional, uma vez que tenderá sempre reproduzir as

---

(\*) As afirmações a seguir apresentadas foram extraídas de uma série de debates entre membros do Programa de Estudos da Fome/NESP e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da UnB, contando com a participação especial de Anna Maria Peliano e Elisabetta Recine (NESP/CEAM), Potyara Pereira e Maria Odélia Ribeiro de Oliveira (NEPPOS/CEAM). Os debates ainda continuarão no decorrer deste trabalho, devendo ser ampliada a participação para outros pesquisadores, o que vale dizer que essas afirmações são ainda de caráter preliminar, podendo ser alteradas e/ou aperfeiçoadas no futuro próximo.

(\*\*) Ressaltamos a distinção entre desigualdade e pobreza extrema, ou seja, enquanto fenômeno universal e relacionado a uma escala de distribuição de renda em um determinado contexto histórico. Trata-se, portanto, de um conceito relativo.

mesmas atividades já desenvolvidas por meio de outras estruturas especializadas. Não é esta a posição sistematicamente defendida pelos analistas de políticas públicas que visualizam na multiplicidade de agências executoras de serviços assistenciais o fator de fragmentação do atendimento. A nosso ver, o componente integrador da política assistencial não se refere a uma unidade institucional mas ao seu comprometimento com os mais desiguais. A política assistencial não deve ser entendida como uma atividade à parte nas demais políticas setoriais, e sim como sua parte integrante, ou seja, como aquele componente diferenciado de cada uma delas que amplia o seu acesso aos segmentos mais pobres da população.

Neste sentido a política assistencial é a reunião das ações direcionadas para os segmentos de mais baixa renda no âmbito de todas as políticas setoriais extrapolando inclusive aquelas tradicionalmente entendidas como sociais. A política assistencial está presente em setores considerados como estritamente "econômicos", para os quais o setor público possui aparelhos administrativos específicos, tais como, agricultura, indústria, infra-estrutura e relações de trabalho. Para exemplificar o lado assistencial já existente nas políticas governamentais destas áreas, podemos apontar o programa de alimentação do trabalhador, o bônus transporte, as tarifas elétricas diferenciadas, os programas especiais de apoio aos pequenos produtores rurais de baixa renda e às micro-empresas, entre muitos outros.

Em segundo lugar, apesar de seletiva e restrita nos grupos mais pobres da população ou aos desiguais a assistência possui um caráter universalizante no que diz respeito à ampliação do acesso e à efetividade da ação das demais políticas setoriais. Em outras palavras, é a intervenção assistencial das políticas especializadas enquanto uma forma desigual de construir respostas sociais

que muitas vezes lhes permite promover o bem-estar que "almejam". Enquanto a ação assistencial isolada tende à ineficácia as demais políticas setoriais só serão universais e efetivas se forem perpassadas por uma intervenção especial de caráter assistencial. Assim, é essa integração que garante o caráter "promocional" das políticas assistenciais e especializadas. Os programas alimentares ilustram bem essa necessidade (de mão-dupla) de desenvolver a ação assistencial no bojo de políticas setoriais.

A distribuição gratuita de alimentos não seria, em princípio, uma atividade típica a ser implementada no âmbito, por exemplo, da política de saúde. Entretanto, é impossível garantir bons níveis de saúde e nutrição a uma população que apresenta severos problemas de deficiência alimentar. Por outro lado, a experiência internacional tem demonstrado que distribuir alimentos aleatoriamente para populações carentes é insuficiente para garantir impactos em termos nutricionais. Somente sua associação<sup>(\*)</sup> com a prestação das demais ações básicas de saúde, como acompanhamento do desenvolvimento e crescimento das crianças, vacinação, reidratação oral, etc, permite garantir resultados palpáveis nas condições de saúde. O programa da merenda escolar é outro exemplo, na medida em que também não se enquadra na essência de uma política educacional. Entretanto, devido à fome que afeta milhares de escolares no Brasil, a merenda representa um fator de atração e manutenção das crianças nas escolas. Ainda que esse apoio alimentar não apresente resultados concretos sobre o desenvolvimento do sistema cognitivo dos alunos, ao atrair e prorrogar seu tempo de permanência na escola amplia as

---

(\*) Essa associação não significa necessariamente que os alimentos dos programas tenham que ser armazenados e distribuídos nos próprios postos de saúde, mas que sejam acoplados a essa estrutura pelo menos em termos de seleção dos desnutridos ou em risco de desnutrição, de forma a se garantir um atendimento integrado.

chances de se alcançar maior efetividade nas próprias atividades educacionais<sup>(\*)</sup>. Neste sentido esses exemplos ilustram o caráter universalizante, da política assistencial, em termos de efetividade ao ampliar o alcance, das ações de saúde e educação. Aqui não se pode desconsiderar que a assistência alimentar incorpora, no âmbito destas políticas estatais, a mesma função de viabilizar a integração futura desses segmentos de população no mercado de trabalho sem condições de alterar as relações econômicas vigentes.

Assumimos como outro traço fundamental da política assistencial o caráter redistributivo de seu financiamento. Longe de representar a realidade orçamentária das políticas de bem-estar em geral e da assistência em particular, enquanto instrumento da redução das desigualdades, os gastos com a assistência aos mais pobres deveriam corresponder a um jogo de soma zero, com recursos retirados entre os que tem e distribuídos entre os que não tem. Isto significa que a assistência deveria necessariamente ser financiada pelos detentores do capital e não pela força de trabalho assalariada como um todo. Em considerações sobre a adequação das modalidades de financiamento à natureza dos benefícios, Sulamis Daim (1989) atribui ao financiamento fiscal "virtudes intrínsecas de maior progressividade, maior capacidade de proteção social e maior adesão a políticas macroeconômicas implicitamente reconhecidas como desejáveis". Frente a orçamentos fiscais insuficientes para a manutenção dos serviços de proteção social, outras fontes de caráter redistributivo deveriam ser utilizadas, através de diversificação das bases de tributação, como por exemplo,

---

(\*) Enquanto uma política assistencial o programa da alimentação escolar apresenta ainda aspectos especiais. É proposto para todos os alunos da rede pública, em caráter permanente e garantido textualmente na própria Constituição, características totalmente contraditórias com o clássico atendimento assistencial.

taxações sobre os lucros das empresas, transferências patrimoniais, propriedades imobiliárias de fins especulativos, etc.

Esse caráter redistributivo necessário no financiamento da atividade assistencial vai de encontro à lógica da acumulação e constitui uma arena permanente de conflito de interesses. Neste sentido o grau de "justiça social" que a política de assistência terá condições de produzir, vai depender resumidamente, das relações sociais de poder, da capacidade de mobilização e pressão do movimento operário e dos segmentos "excluídos" e do grau de autonomia do Estado frente aos interesses econômicos das classes dominantes.

Recapitulando: a assistência social, genérica na atuação e restrita na clientela, deve estar inserida no bojo das políticas especializadas - única alternativa de ampliar não só sua própria efetividade como também a das demais ações setoriais. Enquanto instrumento de redução das desigualdades deve ser financiada com recursos de caráter redistributivo oriundos de tributação progressiva sobre o capital. Finalmente a adequação da política assistencial vai depender da possibilidade de interferência ativa da população alvo no processo de definição e satisfação de suas necessidades. São sobre esses aspectos essenciais que centraremos nossa análise do atendimento alimentar, enquanto uma atividade essencialmente assistencial, desenvolvida no âmbito de instituições não governamentais. Em que medida o atendimento alimentar vai estar associado a ações na área de saúde e educação, qual a sua estrutura de financiamento e o grau de participação de clientela no desenvolvimento das atividades serão questões centrais que nos possibilitarão avaliar a efetividade do atendimento e de seu potencial de redução das desigualdades.



Porque analisar o atendimento alimentar no bojo de uma política assistencial? Por que sua vinculação com os setores de saúde e educação e não com a política especializada de alimentação?

O atendimento alimentar de que trataremos diz respeito à distribuição gratuita de alimentos para o grupo materno-infantil e pré-escolares em famílias de baixo poder aquisitivo. Trata-se do grupo biologicamente mais vulnerável às deficiências alimentares para o qual a suplementação alimentar só dará resultados se acompanhada de atenção básica de saúde. Enquanto alternativa de interferir nas condições de vida de uma população pobre, não basta doar alimentos como se fosse uma esmola eventual e ineficaz. É preciso garantir a melhoria de suas condições de saúde, entendida como um direito básico a ser assegurado legalmente pelo poder público. E a complementação nutricional é um instrumento indispensável para essa garantia em se tratando de um quadro carencial onde a fome se faz presente.

Complementarmente, considerando o número de organizações paragovernamentais de assistência que atendem crianças pobres através de creches e pré-escolas, onde são oferecidos algum tipo de alimentação, buscaremos identificar como é operado esse atendimento no meio de outras ações voltadas para a socialização e preparação para o ensino de primeiro grau. Este componente terá, entretanto, um tratamento secundário no âmbito deste trabalho, cujo objetivo central é avaliar o desempenho dos programas de alimentação para os grupos biologicamente mais vulneráveis no âmbito de uma política nutricional desenvolvidos por instituições paragovernamentais.

Neste sentido acreditamos ter esclarecido porque a alimentação enquanto o veio assistencial de uma política de saúde. Uma política específica de alimentação incorpora

ações voltadas para os setores de produção agrícola, processamento, comercialização e consumo. Em outras palavras, deve assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade adequada aos requerimentos nutricionais da população a preços compatíveis com seu poder aquisitivo. Assim entendida, os programas especiais de abastecimento de produtos básicos desenvolvidos em bolsões de pobreza, que incluem subsídios de preços na sua comercialização é que representam o segmento assistencial de uma política alimentar. Sua efetividade é obtida através da alteração dos preços relativos dos gêneros essenciais, que mais baratos tendem a incrementar o consumo de alimentos das populações mais pobres. Não é esse, definitivamente, o objeto de estudo deste Projeto.

#### IV - A ADMINISTRAÇÃO DA RES-PÚBLICA

Tem crescido nas últimas décadas a participação de organismos não governamentais na execução de políticas públicas, destacando-se aquelas relativas à área social. As transformações que se processam no cenário internacional e suas repercussões domésticas reforçam as campanhas em prol da redução do tamanho do Estado e ampliam as perspectivas de crescimento das organizações não governamentais no futuro próximo. Sem a intenção de assumir a priori, uma posição concreta em relação ao papel das entidades assistenciais sem fins lucrativos na execução dos serviços essenciais, as considerações que se seguem refletem apenas o que captamos como uma tendência geral no que se refere às novas relações entre Estado e Sociedade, organizações públicas e privadas, governamentais e não governamentais.

Observa-se nitidamente uma busca de maior participação da sociedade na formulação e implementação das ações governamentais, maior eficiência na gestão dos recursos

públicos e maior controle da sociedade sobre o Estado. "A ênfase estatal reside agora mais no financiamento, planejamento, promoção, regulação e coordenação dos serviços, do que em sua produção. Tal ênfase tem sido associada à ampliação da ação voluntária e da participação direta da sociedade" (Dain, 1989).

A literatura recente tem evidenciado enfaticamente tais tendências neo-liberais. Segundo Claus Offe (1989) "os ideais e projetos libertários, antiestatizantes e comunitários tornam-se cada vez mais dominantes". Até mesmo os ideólogos da esquerda que defendiam a intervenção estatal, como a única alternativa de melhorar dentro do capitalismo as condições materiais dos trabalhadores e dos pobres defrontam-se, hoje, frente à experiência histórica, com a descrença da capacidade desse mesmo Estado dar conta da superação dos problemas sociais básicos. Habermas (1987) analisa a crescente frustração e desapontamento dos defensores do Estado de Bem-Estar que: "enfrenta a desconfiança de um lado, do núcleo da classe trabalhadora e das categorias sociais em ascensão que abandonam os ideais coletivistas e, de outro lado, daqueles que, embora reconhecendo a conquista de alguma justiça social pelo Estado do Bem-Estar, também se conscientizam de sua contradição interna entre o poder estatal e o "mundo vivido", ou entre o método do Estado do Bem-Estar e seus objetivos". Trata-se da conscientização crescente de que em uma sociedade capitalista o Estado será inevitavelmente capitalista e seu funcionamento estará a serviço da lógica da acumulação (Clauss-Offe-1984) ou apenas do capital monopolista (O'Connor - 1977) ou das classes sociais burguesas (Poulantzas, 1985).

A retração do Estado encontra-se hoje no centro das reflexões sobre as novas formas de organização política das sociedades do mundo ocidental. No caso brasileiro, a partir

das reformas constitucionais recentes, que ampliaram as relações entre o poder público e a iniciativa privada, a questão se insere ainda no debate sobre a descentralização administrativa e o reequilíbrio do sistema federativo. A transferência de responsabilidades para os estados e municípios, sem a devida garantia de infra-estrutura física e financeira para absorverem e executarem a totalidade dos programas públicos voltados às demandas crescentes da população, induzirão, inevitavelmente ao fortalecimento de iniciativas da própria comunidade para o enfrentamento das carências sociais.

Neste momento, a noção da "Res-publica", isto é, da coisa pública retoma importância. O sentido público do objeto aqui considerado é o que lhe é atribuído pelo seu caráter coletivo (e não pelos estatutos jurídicos). "Público" não significa exclusividade estatal, ou, não significa que não possa haver algo público sob administração privada. Para Marx (1988), "a preservação da "marca pública" está melhor garantida através do controle democrático da maioria que trabalha e produz, do que através da alocação estatal e principalmente do que através da apropriação por grupos específicos das oligarquias " o que corresponde assumir que "o público só é público sob pressão do controle democrático". Neste sentido o Estado por si só não representa uma instância pública, e o que caracteriza um serviço público não é necessariamente o fato de ser executado diretamente pelo próprio aparelho do estado, mas de ser acessível, incondicionalmente, a todos e controlados pela sociedade civil organizada.

Com essas considerações explicitamos o universo desta pesquisa: organizações não pertencentes ao aparelho de estado, mas que se propõem "públicas", isto é, que objetivam prestar serviços assistenciais sem fins lucrativos às comunidades populares como um todo (sem restrições de

caráter religioso, ocupacional, político-partidário, etc), utilizando-se de subvenções governamentais.

Excluimos, por extensão, organizações pertencentes às "grandes instituições", como igrejas, sindicatos, partidos políticos, bem como as entendidas como "representativas": associações de moradores, de categorias profissionais específicas, de grupos étnicos, etc. Centraremos nossa análise nas "organizações" enquanto "unidades coletivas de ação, que utilizam categorias específicas de recursos, preenchem uma função letítima e são geridas por um modo de autoridade próprio (Touraine, 1973). São distintas, pois, das "associações" que significam grupamentos voluntários formados para agir sobre o sistema político, as relações de classe ou o sistema de ação história."(\*)

Segundo Safira Ammann (1980), ao nível político, também "a organização pode assumir um caráter de "solidariedade" quando visa a apoiar a ordem ou o poder constituído ou de "contestação" quando se coloca em oposição às estruturas e ao poder vigentes, objetivando a sua mudança." Nossa hipótese é de que as organizações que iremos estudar, ou seja, que desenvolvem ações assistenciais com a colaboração governamental assumirão muito mais esse caráter de preservação, defesa e reprodução das estruturas dadas do que possíveis tendências de mudanças da ordem constituída. É bom frisar, entretanto, que não estaremos fazendo uma análise sociológica da ação dessas organizações, ainda que esperamos poder tirar algumas conclusões nesta direção. Nosso estudo é de ordem operacional, isto é, tenderá se limitar aos

---

(\*) Esse conceito de Touraine, corresponde a uma função teórica das associações, visto que na prática, segundo análise de Safira Ammann (1980), sua atuação, por exemplo, no DF, ao contrário, tende a "canalizar as aspirações de participação das camadas populares para atividades sem repercussão sobre as estruturas que produzem e reproduzem as desigualdades sociais".

aspectos referentes às estratégias de implementação de um atendimento assistencial específico, no caso a alimentação. Serão observados aspectos tais como, formas de gerenciamento, processos burocráticos, estrutura de financiamento, condições de acesso e controle da comunidade, etc.

## V - AS MÚLTIPLAS FACES DAS ORGANIZAÇÕES

A face conhecida de uma organização - aquela revelada por seu estatuto jurídico - nem sempre corresponde à natureza das atividades que ela desempenha. É sabido que nem todas as entidades que se intitulam "filantrópicas" o são na realidade, ou seja, muitas assumem oficialmente esse caráter apenas para se beneficiarem das vantagens e incentivos fiscais aos quais têm direitos legalmente assegurados. Não distinguiremos "o joio do trigo". Testaremos apenas a eficiência de todas elas no cumprimento das atividades propostas no âmbito de um atendimento alimentar e nutricional. Finalmente, dentre as organizações sem fins lucrativos que se apresentam à serviço das camadas da população carentes ou "excluídas", se encontram as Organizações Não Governamentais, ONG's com a proposta explícita de se diferenciar das filantrópicas e assumir um caráter de agente de "transformação social".

Vale aqui algumas considerações específicas sobre as ONG's cuja sigla "ongues" aliás, retrata muito melhor um fenômeno social específico do que o próprio termo por extenso. É difícil identificar uma definição linear das ONG's que se caracterizam pelas polaridades. "Manipulam somas vultosas, mas não visam o lucro. Mobilizam a dedicação voluntária, mas não são Igrejas. Insistem na gratuidade do serviço, mas não são centros de filantropia. Mexem muito com política, mas não são partidárias e, via de regra, querem-se

distantes do Estado. Promovem o "desenvolvimento" mas não se especializam em "produtividade". Fazem pesquisa, mas não são acadêmicas" (Fernandes, 1988). Articulam basicamente os valores de três grandes instituições - a Igreja, a Universidade e os partidos políticos - e rejeitam os seus aspectos "negativos" ou "limitantes", isto é, optam pela "competência" acadêmica e negam seu "isolamento"; pelo ideal de servir aos mais necessitados sem o caráter caritativo cristão e mesmo contra a sacralização das hierarquias eclesiástica; pelo ideário político dos partidos de esquerda mas contra o "dogmatismo" e a "manipulação" partidária que os permeiam. A ambiguidade dessas organizações vai mais longe. Se existem em torno de outros quadros institucionais, movimentos sociais, correntes políticas, como espécie de "satélites", uma de suas faces mais fundamentais é a autonomia. Sua vinculação ao Estado é problemática, sendo que o "Não Governamental" parece referir-se mais a uma tendência "antigovernamental", no interior dessas entidades. Entretanto sua colaboração com os órgãos oficiais vem crescendo visivelmente e cada vez mais elas tem visto que "a única possibilidade de se pensar em programas maciços, que tenham peso e expressão para grandes camadas da população seja exatamente sua atuação junto ao Estado." (Landin, 1988a).

Tradicionalmente as ONG's que se originaram no trabalho assistencial da Igreja Católica, têm restringido sua área de atuação ao tripé: assessoria - cursos, seminários, palestras junto a públicos diversificados; "organização popular" - conjunto de atividades relacionadas ao fortalecimento de organismos representativos como sindicatos, associações de moradores, agricultores, etc; e educação - alfabetização e formação profissional até a capacitação de lideranças ou formação política. (Landin, 1988a). Subjacente a todas essas atividades desenvolvidas pelas ONG's encontra-se sua relação com os movimentos populares organizados, sobretudo aqueles

de caráter reivindicatórios, considerada essa relação como sua própria razão de existência.

Frente a essas características básicas das ONG's, não acreditamos identificar uma participação significativa dessas instituições em ações na área de alimentação e muito menos com o apoio governamental. Do levantamento elaborado pelo Instituto de Estudos da Religião - ISER sobre as ONG's no Brasil, extraímos que apenas 17% atuam na área de saúde e 11,2% atendem aos "menores" sem que estejam explicitadas as ações aí desenvolvidas. No que se refere à sua relação institucional, apenas 1,2% apresentavam algum tipo de relação com o Estado sendo que 37,2% se relacionavam com a Igreja (sendo 28,8% com a católica) e 47% eram independente de qualquer instituição. (Landin, 1988b).

Assim como não iremos buscar entre as instituições que se dizem filantrópicas as que realmente o são não temos, também, o objetivo de identificar dentre as organizações sem fins lucrativos aquelas que são agentes do "assistencialismo social" ou da "transformação social". Incluiremos todas, filantrópicas ou não, agentes de transformação ou de reprodução das estruturas vigentes, no bojo das que relacionaremos como organizações para-governamentais que atuam com o apoio governamental na área da assistência alimentar ao grupo materno-infantil.

## VI - ASPECTOS METODOLÓGICOS

O Programa de Estudos da Fome (PEF) do Núcleo de Estudos em Saúde Pública da Universidade de Brasília, do qual a equipe desta pesquisa faz parte, vem desenvolvendo um trabalho em avaliação de políticas públicas, em especial de programas de alimentação e nutrição executados pela rede de saúde governamental. O trabalho é realizado em



colaboração com o Grupo de Nutrição do Instituto de Medicina Tropical da Antuérpia (GN - IMT) que desenvolveu uma proposta metodológica voltada para a avaliação de programas de saúde e nutrição. A colaboração entre o PEF/UnB e o IMT objetiva, o teste e a adaptação dessa metodologia de avaliação à nossa realidade. Adicionalmente, dado o interesse de obter dados comparáveis entre as pesquisas, optamos por adotar a mesma metodologia proposta pelo IMT.

A metodologia desenvolvida pelo IMT (1990) recomenda que os programas sejam avaliados sob os seguintes aspectos:

- 1 - pertinência das ações propostas face ao problema em questão;
- 2 - coerência interna da proposta operacional, adequação dos insumos, processos e rotinas previstas para se atingir os objetivos fixados;
- 3 - cumprimento dos objetivos operacionais, isto é, aqueles que são produtos direto da intervenção;
- 4 - critérios explícitos e implícitos dos planejadores para a escolha da intervenção;
- 5 - efeitos que a intervenção acarreta, ou seja, seu impacto;
- 6 - efeitos não previstos (qualquer intervenção pode gerar efeitos inesperados).

As etapas 5 e 6 do processo de avaliação são as mais complexas tanto a nível operacional como analítico. Na proposta metodológica do IMT é enfatizada a importância das 4 primeiras etapas do processo de avaliação para se obter elementos mais precisos sobre a necessidade de se ir à campo

para medir o impacto e para, quando for o caso o trabalho de coleta de dados ser mais objetivo; agilizando sua análise e utilização. A principal característica desta abordagem é a ênfase dada à análise do processo de planejamento e operacionalização do programa que está sendo avaliado. Muitas vezes a avaliação do impacto de uma intervenção é irrelevante frente às frequentes inconsistências entre a "intenção" (planejamento) e a implantação de uma proposta. Assim, a avaliação deve partir do planejamento, previsão de insumos, processos, resultados, efeitos<sup>(\*)</sup> até a identificação de pontos vulneráveis. (Beghin, 1985, 1988; Vanderberg & Beghin, 1985).

Para a operacionalização desta proposta de avaliação foram criados vários instrumentos. O primeiro é denominado "Modelo Causal Hipotético" do problema a que a intervenção se dirige. O termo "modelo" é usado com o sentido de uma "representação simplificada de um processo ou sistema" e não como "exemplo a ser seguido". O entendimento das causas e mecanismos envolvidos na situação enfocada é pré-requisito para a análise da pertinência e eficácia de intervenções. Esta análise de causas deve ser realizada de maneira detalhada, intersetorial e precedendo a coleta de dados. Este instrumento permite a formação de uma linguagem e entendimento comum entre os membros do grupo de trabalho sobre os mecanismos e variáveis envolvidas no problema. O modelo tem ainda uma utilidade prática imediata que é facilitar a identificação de indicadores de cada variável a ser analisada. Desta forma a lista de dados a serem coletados e a elaboração do instrumento de coleta é mais racional e preciso.

---

(\*) a distinção entre resultados e efeitos vem do entendimento de que - resultado - é tudo aquilo que se pode prever e controlar a partir da intervenção, e - efeitos - são consequências mais gerais a médio e longo prazo.

O modelo consiste em um conjunto de cadeias causais organizado de forma a relacionar os fatores que presumivelmente atuam na situação enfocada. Estes fatores são decompostos sucessivamente em seus determinantes imediatos. O ponto inicial é dado pela variável dependente, isto é, a situação enfocada, e cada componente se torna ponto de partida para uma nova decomposição. O modelo é construído assim, progressivamente, até a etapa que o grupo considerar que estão abrangidos todos os aspectos pertinentes à situação.

Como o objetivo desta construção é contribuir para o entendimento dos mecanismos de causalidade, é essencial a identificação de todas as etapas intermediárias, com o máximo de detalhamento.

Para a garantia de construção de um modelo global é fundamental que o grupo de trabalho seja multidisciplinar e que conte com representantes dos diversos setores envolvidos com a intervenção que está sendo avaliada. Assim, recomenda-se que o grupo seja formado por técnicos de diferentes áreas relacionadas com a questão, executores de programas, planejadores, usuários, representantes das comunidades envolvidas, etc. Quanto mais representativo o grupo, mais global e elucidativo será o modelo.

O modelo causal permite análise da pertinência da intervenção e a identificação das variáveis intervenientes e seus mecanismos. Por exemplo, quando se analisa um modelo causal do estado nutricional de crianças até 5 anos, verifica-se que a doação de alimentos é somente um dos aspectos da disponibilidade de alimentos para a criança. Fatores como, a distribuição intra-familiar, tipo de pessoa que cuida da criança, etc interferem no consumo alimentar da mesma. Estas outras variáveis são consideradas intervenientes e estão fora do controle direto dos programas

de nutrição, mas merecem atenção pois pela sua ação uma intervenção teoricamente adequada pode se tornar ineficaz.

**- O MODELO CAUSAL HIPOTÉTICO (anexo A)**

"Atendimento/Assistência Alimentar" por ser o eixo analítico desta pesquisa foi escolhido como a variável dependente para a construção do modelo causal. O primeiro desdobramento foi feito a partir do local aonde a população pode receber este serviço, isto é, entidades governamentais, paragovernamentais e não-governamentais. O atendimento alimentar feito pelas entidades governamentais é objeto de estudo das outra pesquisa do PEF, já citado. As paragovernamentais são entidades de caráter público sem fins lucrativos, que apesar de não fazerem parte do aparelho estatal desenvolvem suas atividades financiadas de forma total ou parcial por recursos públicos, em gêneros ou dinheiro. As não-governamentais funcionam de maneira completamente independente. As paragovernamentais são o objeto deste trabalho e todo o modelo foi desenvolvido a partir delas.

A construção do modelo foi feita pela equipe de pesquisa após uma série de entrevistas e reuniões com técnicos da Fundação do Serviço Social do DF (FSS-DF), Conselho Nacional de Serviço Social do Ministério da Educação (CNSS-ME), (instituições responsáveis pelo cadastramento de entidades sociais), com membros de entidades assistenciais e com técnicos de instituições governamentais responsáveis por programas de alimentação Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição; Legião Brasileira de Assistência; Secretaria de

Habitação e Ação Comunitária<sup>(\*)</sup>; e Fundação de Assistência ao Escolar.

#### - PRÓXIMAS ETAPAS

O modelo causal está sendo utilizado para a definição do elenco de dados e indicadores (Anexo B) a serem coletados nos arquivos de cadastro das entidades paragovernamentais e na pesquisa de campo. O cadastro está centralizado na FSS-DF e no CNSS-ME. Com base nesta pesquisa de arquivo será feito o mapeamento e a caracterização das entidades.

Uma análise inicial do catálogo de entidades cadastradas nestas instituições aponta que existem cerca de 218 entidades, segundo o CNSS, e 120 entidades, segundo a FSS, no Distrito Federal que podem ter algum envolvimento com ações de alimentação e nutrição. Nosso universo será composto por um número de entidades entre estes dois valores, uma vez que há sobreposição de unidades entre os catálogos. Realizaremos, a seguir, a compatibilização dos catálogos para a elaboração da listagem final.

Com base em entrevistas com técnicos da FSS-DF e CNSS-ME, concluímos que o universo das entidades que desenvolvem ações de alimentação e nutrição no Distrito Federal está contemplado em seus catálogos, pois este cadastramento é pré-requisito fundamental para a obtenção de recursos públicos, incentivos fiscais, dispensa ou desconto em tarifas públicas, etc.

Paralelamente à pesquisa de arquivo será elaborado o questionário a ser aplicado nas entidades. A aplicação deste

---

(\*) Com a reforma administrativa realizada pelo atual governo as atividades da Secretaria de Habitação e Ação Comunitária foram integradas ao novo Ministério da Ação Social.

questionário ocorrerá em todo o universo mapeado, mediante entrevista com elementos envolvidos no gerenciamento e execução da assistência prestada (dirigentes, administradores, técnicos, auxiliares, etc).

A análise dos dados do questionário além de confirmar ou rejeitar as informações de arquivo possibilitará a descrição detalhada do atendimento alimentar prestado. Após uma primeira análise dos questionários serão selecionadas algumas entidades para serem objeto de um minucioso estudo de caso para a obtenção de dados mais complexos, como os relativos a financiamento e gestão destas entidades.

VII - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA E/OU CITADA

A Crise da Assistência Social. Revista Senhor 171:96-100, 1984.

AMMAN, S.B. Participação Social. Cortez & Moraes, São Paulo, 1980. 133 p.

AURELIANO, L. & DRAIBE, S. A Especificidade do "Welfare State" Brasileiro. In: Economia e Desenvolvimento nº 3. A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. 1: Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar. MPAS/CEPAL, Brasília, 1989. p.86-178.

BEGHIN, I. The Evaluation of Large Scale Health and Nutrition Projects. An Outline of a Methodology. Antwerpen, 1985. mimeo, 19 p.

----- Evaluer: Mesurer les résultats ou Mesurer les Efforts? ISD, Paris, 1988. mimeo, 6p.

BRASILEIRO, A.M. A Assistência Social no Brasil: Tendências e Perspectivas. Rio de Janeiro, 1987. mimeo, 77 p.

BRASILEIRO, A.M. & MELLO, D.L. A Assistência Social no Brasil: Tendências e Perspectivas. Rio de Janeiro, Maio 1987, mimeo.

BROWN, P. Antiguidade Tardia In: ARIÉS P. & DUBY, G. (org.) História da Vida Privada: Do Império Romano ao Ano Mil. Campanha das Letras, São Paulo, 1990.

COHN, A; DRAIB, S.; KARSCH, U. Desafios Atuais para a Assistência Social: A Busca de Alternativas. Serviço Social e Sociedade. VIII (23):91 - 11, 1987.

CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. Cadastro Geral de Entidades - Orçamento da União, Subvenções Sociais: Distrito Federal. Brasília, 1989.

Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, Congresso Nacional, 1988.

DAIN, S. A Crise da Política Social: Uma Perspectiva Comparada. In: Economia e Desenvolvimento n<sup>o</sup> 3. A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. 1: Reflexões Sobre a Natureza do Bem-Estar. MPAS/CEPAL, Brasília, 1989. p.20-56

DEMO, P. Participação Comunitária e Constituição: - Avanços e Ambiguidades. Série Política Social em Debate n<sup>o</sup> 2. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, UnB, Brasília, 1990. 27p.

FERNANDES, R.C. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG): Una Nueva Realidad Institucional en America Latina. Seminário Preparatório de la III Consulta Internacional de la CMCH/AD. Rio de Janeiro, Julho, 1985. 23p.

----- . Sem Fins Lucrativos. In: Sem Fins Lucrativos: As Organizações Não-Governamentais no Brasil. Cadernos do ISER n<sup>o</sup> 20, Rio de Janeiro, 1988, p.8-23.

FUNDAÇÃO SERVIÇO SOCIAL. Manual de Orientação das Entidades de Assistência Social. Brasília, 1987. 69p.

----- . Catálogo de Entidades Registradas na Secretaria de Serviços Sociais. Brasília, 1988.



----- . Catálogo de Entidades Registradas na Secretaria de Serviços Sociais. Brasília, 1990.

HABERMAS, J. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung Utopischer Energien. In: C. Offe - Capitalismo Desorganizado, Trad. W.C. Brant, Brasiliense, São Paulo, 1989, p.286.

ITM/NUTRITION UNIT - Comprehensive Evaluation of the Nutritional Implications of Projects and Programmes: A Field Guide. Draft Document. Institute of Tropical Medicine - Antwerpen, April, 1990.

LANDIN, L. A Serviço do Movimento Popular: As Organizações Não-Governamentais no Brasil. In: Sem Fins Lucrativos: As Organizações Não-Governamentais no Brasil. Cadernos do ISER nº 20, Rio de Janeiro, 1988a, p.24-52.

----- . Catálogo de ONGs no Brasil, In: Sem Fins Lucrativos: As Organizações Não-Governamentais no Brasil. Cadernos do ISER nº 20, Rio de Janeiro, 1988b, p.53-65.

MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar. 1967. 120p.

MARX, K. In: DEMO, P. Participação é Conquista - Noções de Política Social Participativa. Cortez, São Paulo, 1988.

O'CONNOR, J. USA: A Crise do Estado Capitalista. Trad. J. Maia, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977. 264p.

OFFE, C. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Trad. B. Freitag, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984. 386 p.

- , Capitalismo Desorganizado. Trad. W. Caldeira Brant, Brasiliense, São Paulo, 1989. 322p.
- OLIVEIRA, F. O Surgimento do Antivalor - Capital, Força de Trabalho e Fundo Público. Novos Estudos - Cebrap. 22:8-28, 1988.
- PEREIRA, P. Assistência Social como Garantia de Direitos (Crítica aos Equívocos Conceituais e Políticos). Série Política social em Debate nº 1, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, UnB, Brasília, 1989. 12p.
- POULANTZAS, N. O Estado, O Poder, O Socialismo. Trad. R. Lima, Graal, Rio de Janeiro. 1985, 307p.
- RUSSELL - WOOD, A. As Santas Casas da Misericórdia. Revista Humanidades, UnB, II(9):83 - 108, 1984.
- SPOSATI, A. A Assistência Social e a Trivalização dos Padrões de Reprodução Social. São Paulo, 1989. mimeo. 40p.
- SPOSATI, A.; FALCÃO, T.; TEIXEIRA, S.F. Os Direitos dos Desassistidos Sociais. S.Paulo, Cortez Ed., 1988. 145p.
- TEIXEIRA, S.M.F. Assistência na Previdência Social: Uma Política Marginal. EBAP/FGV. Junho, 1987. 87p.
- TOURAINÉ, A. Production de la Société. Editions du Senil, Paris, 1973.
- VANDERBERG, W.; BEGHIN, I. Evaluation of Large Scale Health and Nutrition Projects. A Report to WHO. ITM, Antwerpen, 1985. mimeo, 10p.
- WILENSKI, H.L. & LEBEAUX, C.N. Industrial Society and Social Welfare. New York, Free Press, 1965.

VIII - ANEXOS

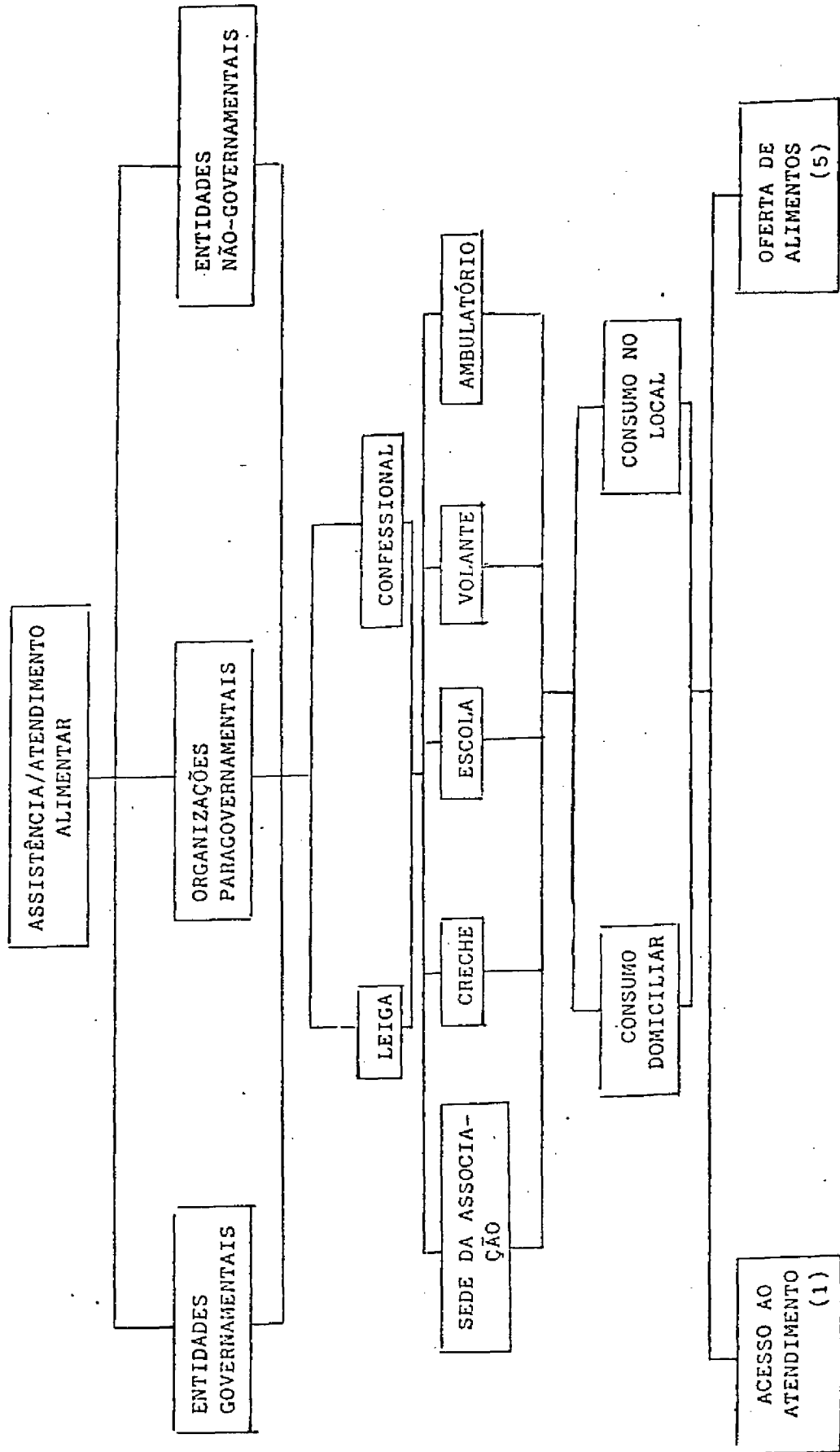
**Relação das Instituições contatadas para intercâmbio de  
Relatórios de Pesquisa e Bibliografia:**

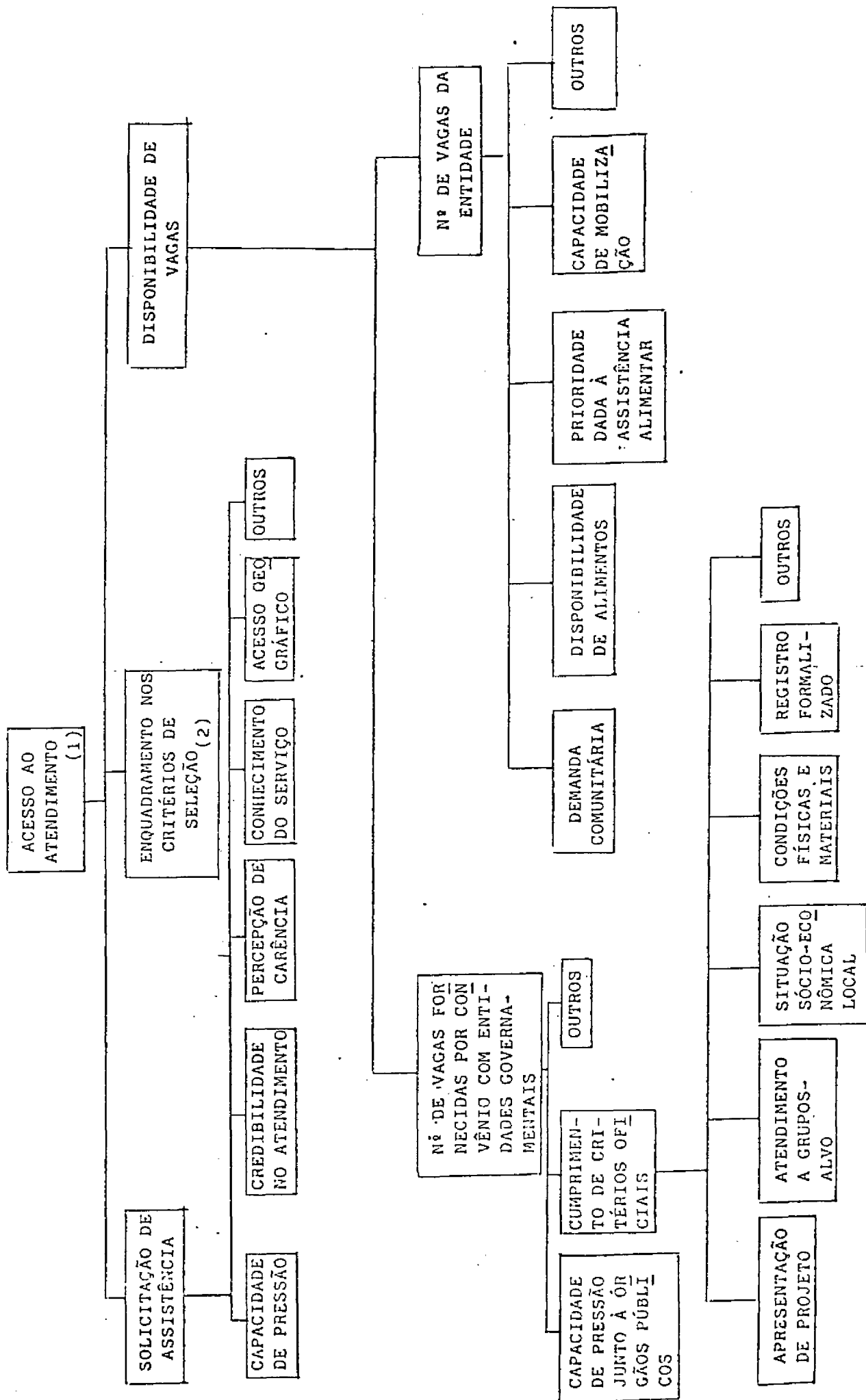
- . Ediciones Unitas - Unión Nacional de Instituciones para el  
trabajo de Acción social.  
La Paz - Bolívia.
  
- . IRED - DESCO - Centro de Estudios y Promoción del  
Desarrollo.  
Lima - Peru.
  
- . Federação das Obras Sociais.  
São Paulo
  
- . Center for the study of Philanthropy.  
New York - EUA
  
- . ISER - Instituto de Estudos da Religião.  
Rio de Janeiro
  
- . Fundação Carlos Chagas  
São Paulo
  
- . Banco Mundial
  
- . Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/NEPP - UNICAMP
  
- . Secretaria Estadual de Promoção Social  
São Paulo
  
- . CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
Brasília-DF

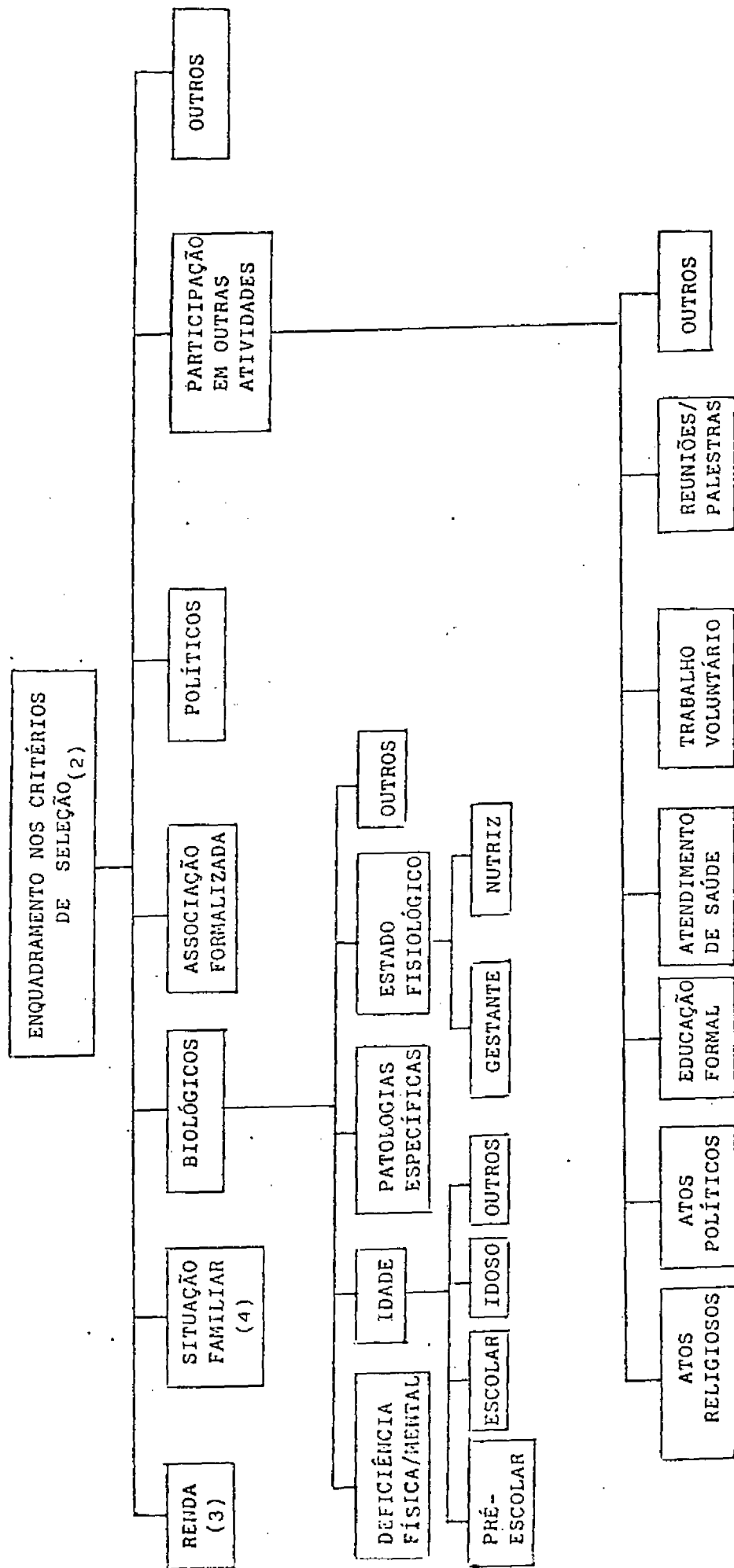
**Relação das Instituições Contatadas para Obtenção de listagem de Entidades Cadastradas para desenvolvimento de Programas Assistenciais no Distrito Federal:**

- . Secretaria de Habitação e Ação Comunitária - Ministério do Interior (atualmente incorporada ao Ministério da Ação Social)
- . Fundação Educacional do Governo do Distrito Federal
- . Fundação de Saúde do Governo do Distrito Federal
- . Legião Brasileira de Assistência - Ministério da Ação Social
- . Conselho Nacional de Serviço Social - Ministério da Educação
- . Fundação do Serviço Social - Governo do Distrito Federal
- . Fundação de Assistência ao Escolar - Ministério da Educação.

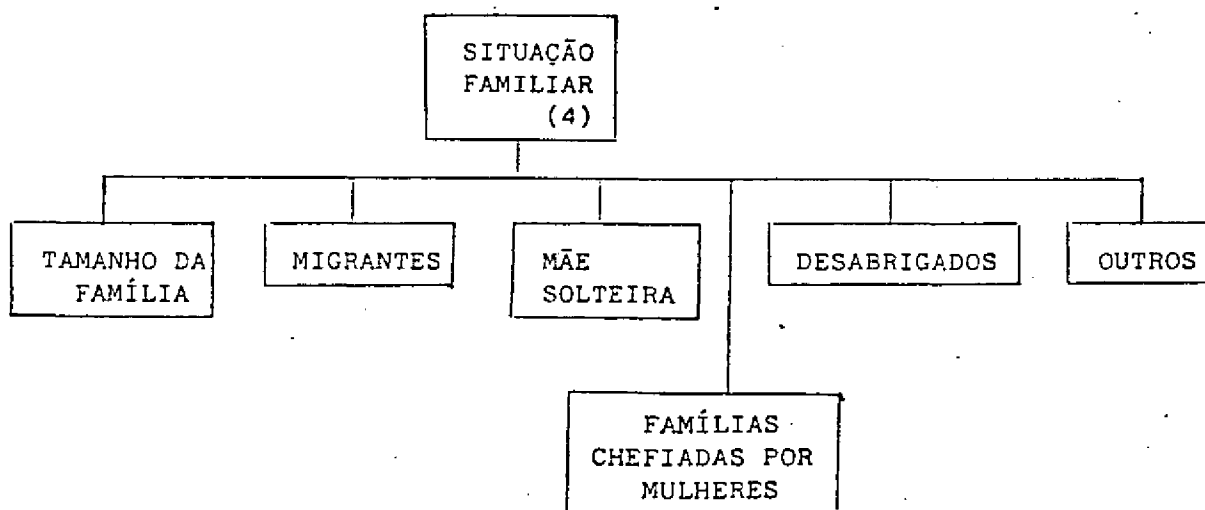
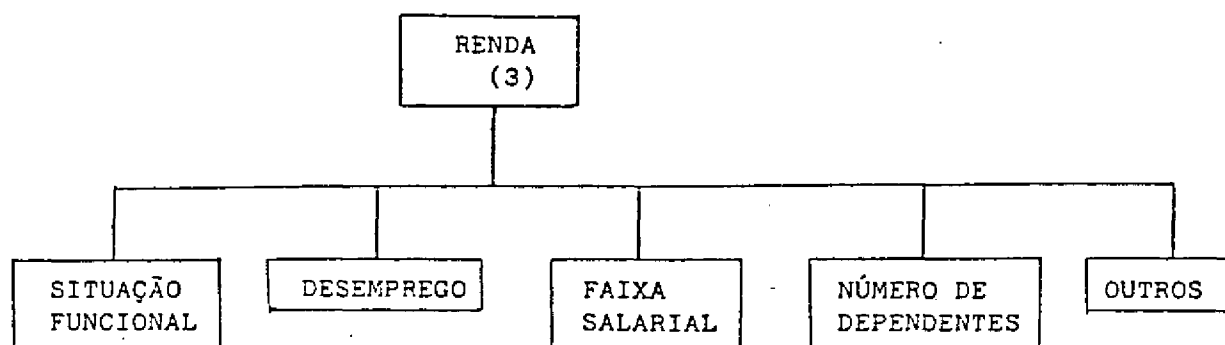
MODELO CAUSAL HIPOTÉTICO

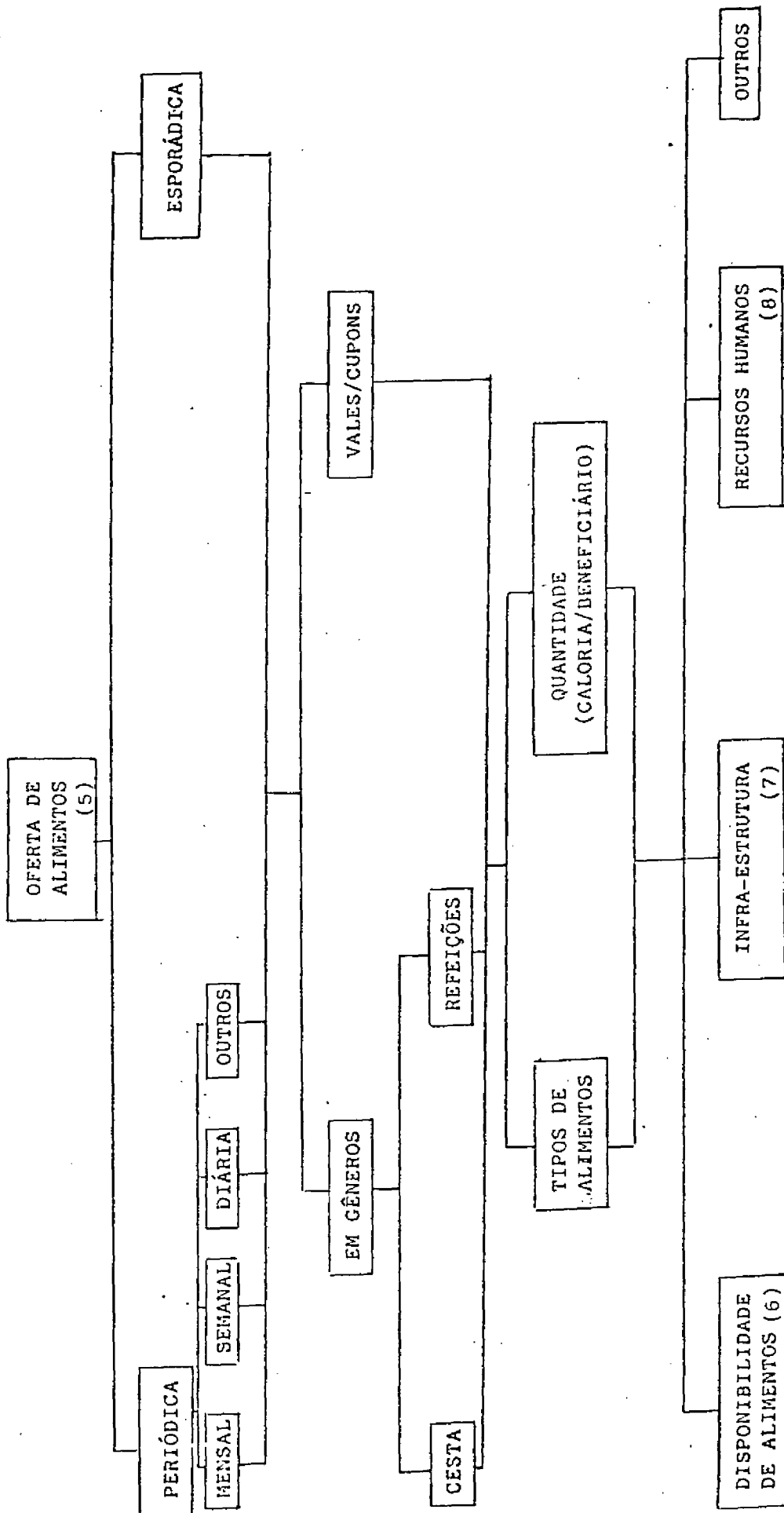


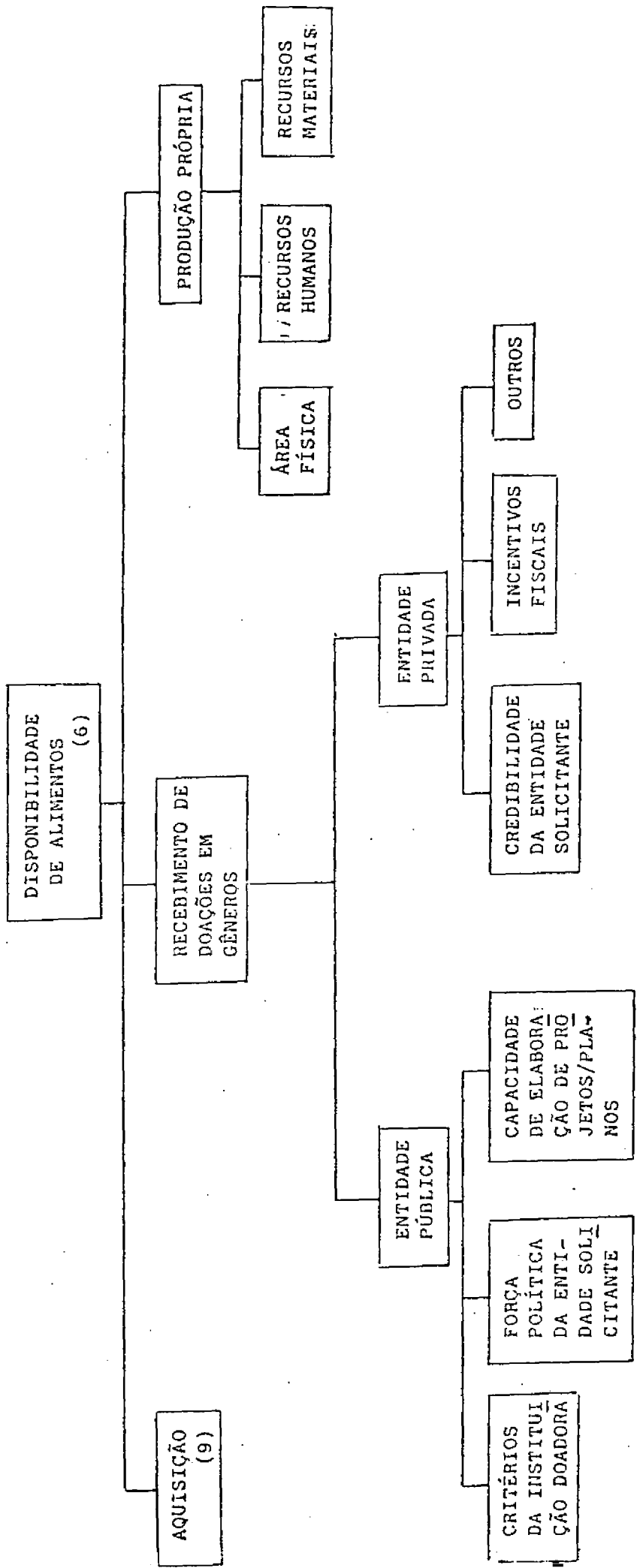


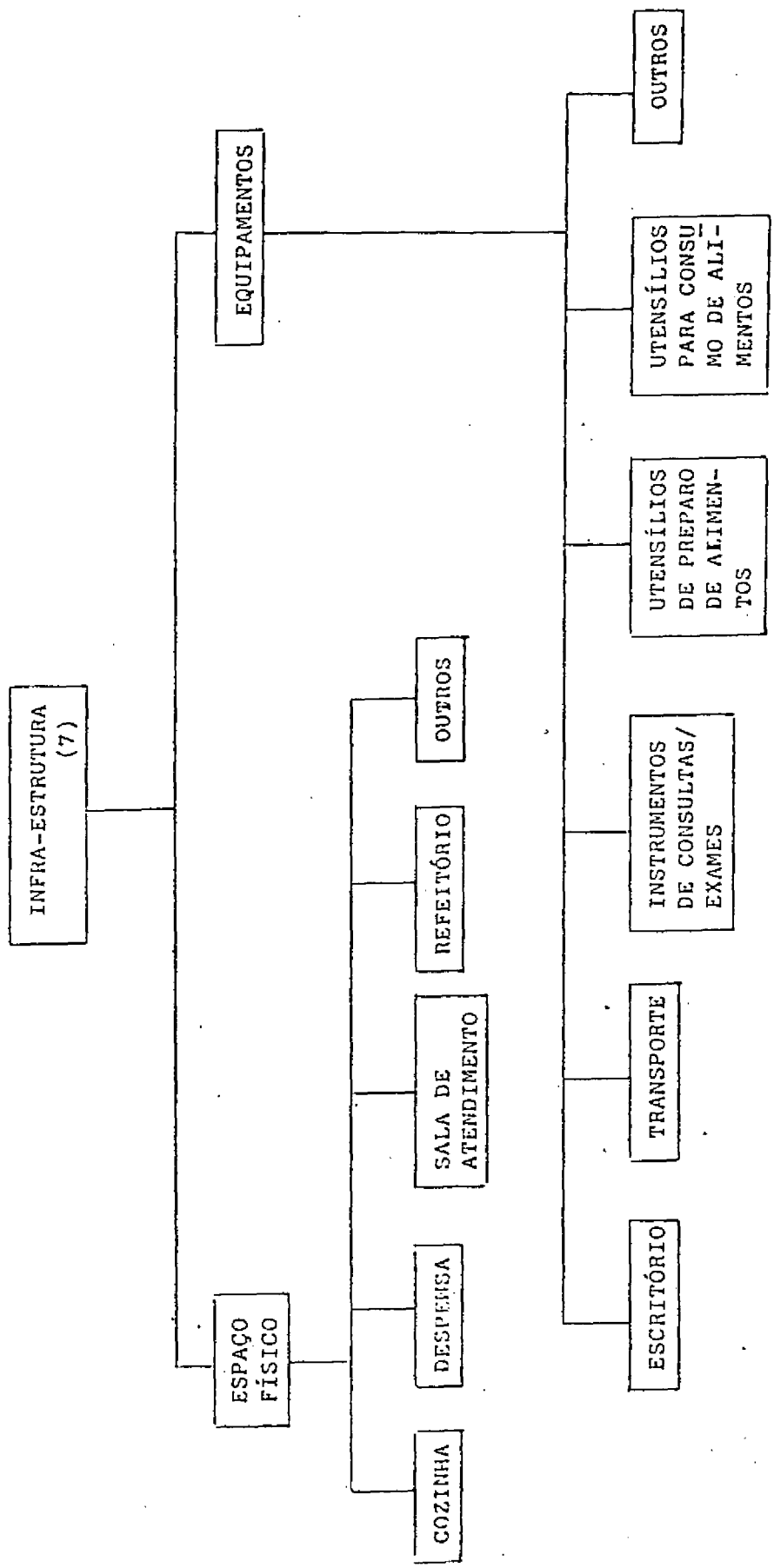


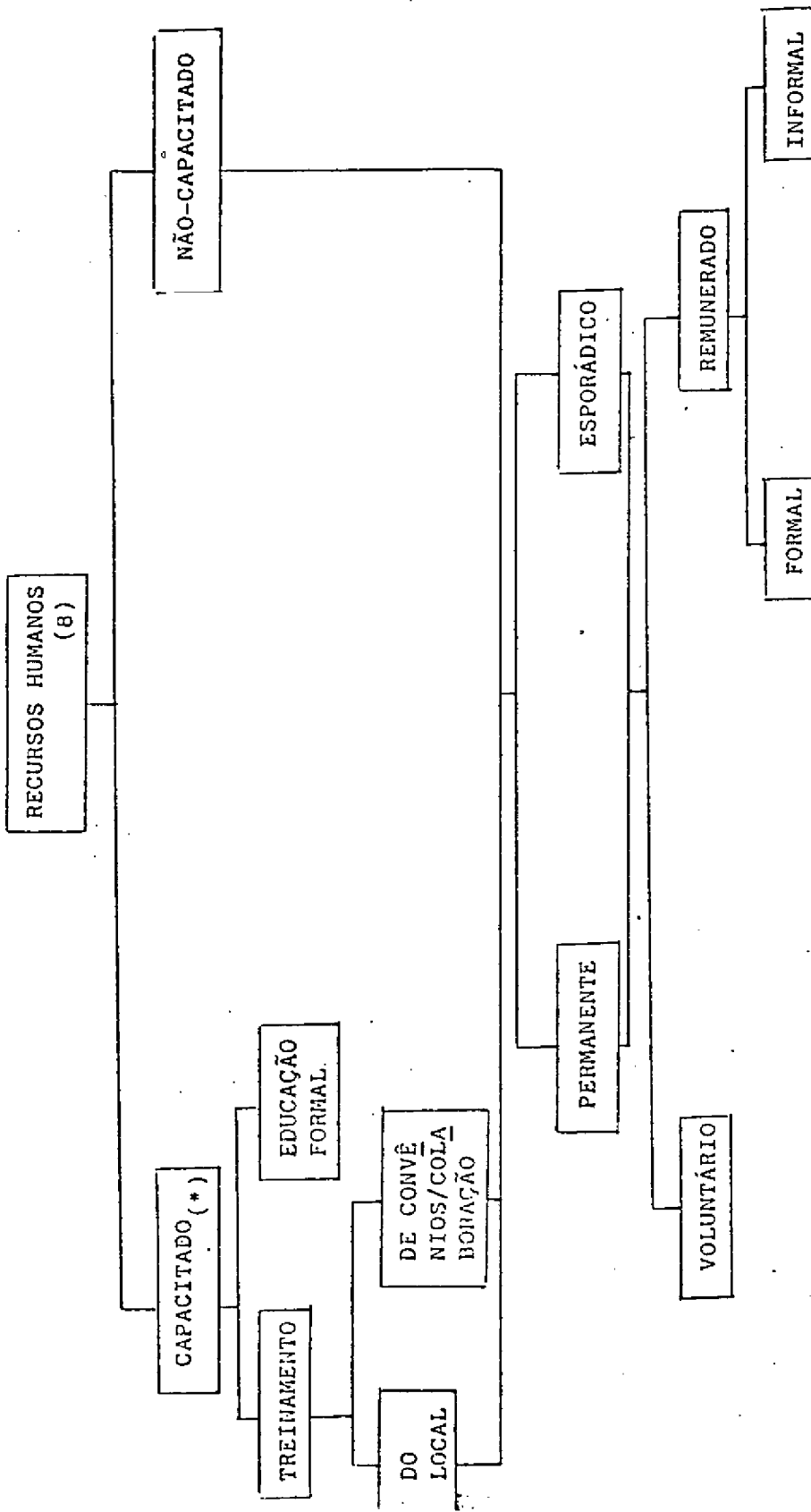




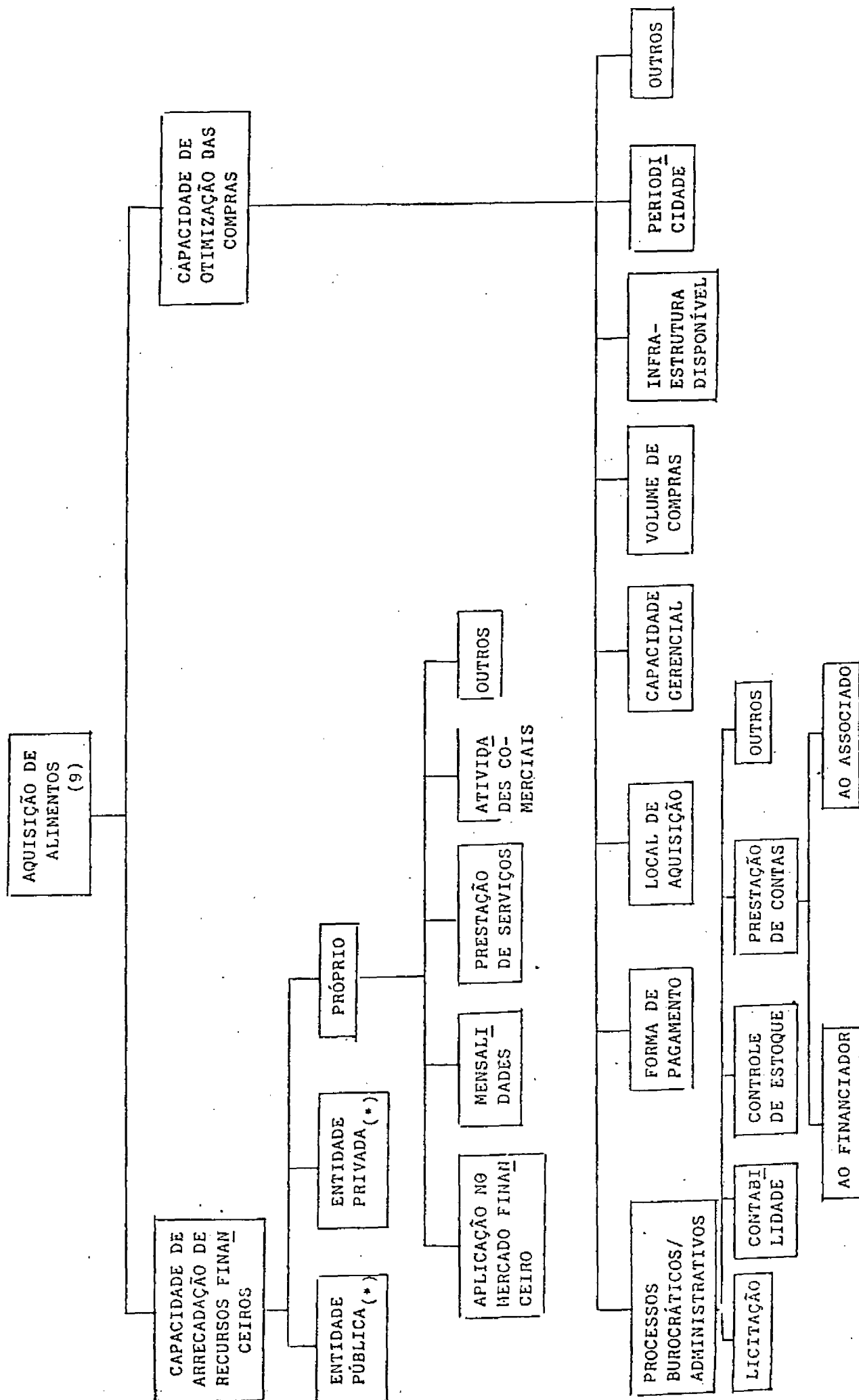








(\*) Por capacitado entende-se: elementos aptos a desenvolverem as seguintes atividades: cadastramento, atendimento a grupos-alvo, preparo e manuseio de alimentos, prestação de contas, avaliação, prestação de atenção médica, de saúde, escolar, outros.



(\*) mesmos aspectos desenvolvidos em "recebimento de doações em gêneros"

CONSTRUÇÃO DE INDICADORES SEGUNDO AS VARIÁVEIS DO MODELO CAUSAL HIPOTÉTICO (\*)

VARIÁVEL

INDICADORES

ENQUADRAMENTO NOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

- Renda
  - \* Se é critério
  - \* Sendo critério, quais aspectos são considerados:
    - \* sim, não
    - \* renda familiar, renda individual, situação funcional, desemprego, número de dependentes, outros;
- Como é feita a comprovação:
  - \* Informação verbal, pedido de documentação, visita domiciliar, outros;
- Situação Domiciliar
  - \* Se é critério
  - \* Sendo critério:
    - \* sim, não
    - \* tamanho da família, migrantes, mãe solteira, família comandada por mulher, desabrigados, outros;

(\*) Esta listagem, obviamente, não está completa e foi apresentada a título de ilustração, para tanto foram desenvolvidos os indicadores das variáveis presentes no item (2) "Enquadramento nos critérios de seleção" do Modelo.

\* Biológicos

- \* Se é critério
- \* Sendo critério:
  - .deficiência física/mental
  - .idade

\* sim, não

- \* quais
- \* pré-escolar, escolar, idosos, outros;
- \* patologias específicas
  - .acidente de trabalho, hanseníase, crônico-degenerativas, desnutrição, outras;
- \* gestante, nutriz;

.estado fisiológico

\* Associação Formalizada

- \* Se é critério
- \* Sendo critério:

- \* sim, não
- \* implica em contribuição financeira: valor, periodicidade
- \* associação familiar ou individual,
- \* implica em algum outro tipo de contribuição (qual);

\* Políticos(\*)

(\*) Por critério "político" para obtenção de vaga entende-se a exigência informal de indicação por parte de alguém, filiação partidária, contribuição em campanha política, etc. Como estes aspectos dificilmente seriam detectados através de um questionário, esta variável será trabalhada somente no estudo de caso.



Participação em outras atividades:

\* Atos Religiosos

- \* Se é exigido
- \* Periodicidade
- \* Distribuição do benefício é feita durante o ato religiosos

- \* sim, não
- \* diária, semanal, mensal, eventual, outra;

- \* sim, não

\* Atos Políticos

- \* Se é exigido
- \* Sendo, qual é a atividade

- \* sim, não
- \* reuniões sobre temas específicos com a direção da entidade ou autoridades, reuniões partidárias, atos públicos, grupos de estudos, outra;

- \* Distribuição do benefício é feita durante a atividade

- \* sim, não

\* Educação Formal

- \* Se é oferecida
- \* Tipo

- \* sim, não
- \* pré-escola, 1º grau, 2º grau, suplementivo, curso técnico, profissionalizante, outro;

- \* Tempo de permanência na escola ou carga horária do curso

- \* número de períodos diários, semi ou internato, número de horas;

\* Atendimento de Saúde

- \* Se é oferecido
- \* Grupos atendidos

- \* sim, não
- \* crianças (faixa etária), mulheres, grávidas, lactantes, adultos, idosos, deficientes, outros;

\* Ações desenvolvidas

- \* consulta médica regular, primeiros socorros, acompanhamento de crescimento e desenvolvimento, vacinação, distribuição de medicamentos, visita domiciliar, palestras educativas, outras;

\* Periodicidade

- \* mensal, sempre que necessitem, quando da distribuição do benefício, eventual, outra;

\* Trabalho Voluntário

- \* Se é exigido
- \* Sendo, qual é a atividade

- \* sim, não
- \* auxílio nos serviços que a entidade presta, horta, limpeza, construção e reparos, outra;

\* Reuniões/Palestras

- \* Se é exigida
- \* Sendo, qual é a periodicidade e temas abordados

- \* sim, não
- \* semanal, mensal, eventual, outra;
- \* saúde, educação, religião, política, outros;

- \* Se a distribuição do benefício é feita durante a atividade

- \* sim, não