

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

**SISTEMA DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA ASSISTENCIA SOCIAL:
transitando entre a filantropia e a política pública**

CURITIBA

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA

DENISE RATMANN ARRUDA COLIN

**SISTEMA DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA ASSISTENCIA SOCIAL:
transitando entre a filantropia e a política pública**

Texto apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de doutor junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná, sob orientação do Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza.

CURITIBA

2008

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM TEMPOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTENCIA SOCIAL - SUAS: dicotomia entre a manutenção da prática conservadora assistencial e a construção da hegemonia pela garantia de direitos	10
1.1 INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO CONSERVADOR NA MANUTENÇÃO DA PRÁTICA ASSISTENCIAL E FILANTRÓPICA	10
1.2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO VIABILIZADOR DO SUAS	30
1.3 DISCURSO NEOLIBERAL DE REFORMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DE PRIVATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS COM FOCO NA REFILANTROPIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	42
1.4 POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS QUE AFIANÇAM DIREITOS	50
1.5 ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO AFIANÇADORA DE DIREITOS	57
CAPÍTULO II – CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: nota crítica para a implementação do SUAS	65
2.1 CONCEITOS EM DISPUTA E A DIVERSIDADE DE MODALIDADES QUE CONFIGURAM AS ENTIDADES COM ATUAÇÃO NA ÁREA SOCIAL	65
2.2 QUESTÕES TERMINOLÓGICAS: DIFICULDADES PARA A CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	68
2.3 CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO NOVO MARCC REGULATÓRIO	75
2.4 REPERCUSSÕES DA CONFUSÃO CONCEITUAL NA CONCESSÃO DO CEBAS	83
2.5 EMBATE PRESENTE NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DO ART. 3º, DA LOAS, QUE DISCIPLINA O CONCEITO DE ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	89
2.6 TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DO ART. 3º, DA LOAS	106
2.6.1 Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS	106
2.6.2 Proposta de Alteração do Decreto nº 2.536/98	108
2.6.3 Decreto nº 6.308, de 14 de Dezembro de 2007	115
2.6.4 Projeto de Lei nº 3.021/08 – PL/CEBAS	116
2.6.5 Apreciação crítica da regulamentação até o momento operada	118

2.7 CONFLITOS PRESENTES NO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)	121
2.7.1 Conselheiros Não Governamentais	122
2.7.2 Conselheiros Governamentais	125
2.7.3 Balanço das entidades beneficentes de assistência social no Brasil	126
2.7.4 Apreciação do Tribunal de Contas da União acerca da Certificação	128
CAPÍTULO III – GESTÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO NÃO ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: as duas faces da moeda e os problemas do atual modelo	134
3.1 ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A FILANTROPIA E A POLÍTICA PÚBLICA	134
3.2 DIREITOS SOCIAIS E GASTOS PÚBLICOS: ASPECTOS GERAIS	140
3.3 CARACTERIZAÇÃO DAS EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS CONFERIDAS À FILANTROPIA COMO RECURSO PÚBLICO, AINDA QUE NÃO INCORPORADO AO ORÇAMENTO ESTATAL	143
3.4 ORIGEM DOS RECURSOS PÚBLICOS NÃO ORÇAMENTÁRIOS E FORMAS DE CUSTEIO	144
3.4.1 Recursos de Origem Estatal	145
3.4.2 Recursos de Origem Não Estatal	145
3.5 INSTITUTOS JURÍDICOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO	146
3.5.1 Imunidade das Entidades de Assistência Social	146
3.5.2 Outras Formas de Exoneração Tributária	154
3.6 RECURSOS PÚBLICOS NÃO ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIFICULDADES DO MODELO ATUAL E DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS	162
3.6.1 Ausência de Controle Social e Comunitário	164
3.6.2 Quebra de Tratamento Fiscal Isonômico	168
3.6.3 Ausência de Dados a Respeito dos Montantes Financeiros não Arrecadados pelo Poder Público	172
3.6.4 Falta de Modelo para a Contabilização dos Gastos e dos Benefícios Decorrentes da não Incidência de Tributos	176
3.6.5 Aparentes Prejuízos	178
3.6.6 Resistência à Intervenção Estatal	181
3.6.7 Distorções na Incidência das Exonerações Tributárias	183
3.6.8 Cessão de Mão de Obra a Terceiros	186
3.6.9 Defesa da Tese do Direito Adquirido	188

CAPÍTULO IV – GESTÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: as duas faces da moeda e os problemas do atual modelo	192
4.1 NOVA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL APÓS O SUAS	192
4.2 VIABILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELA INSTITUIÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS	199
4.3 CONCEITOS BÁSICOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	203
4.4 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	208
4.4.1 União	208
4.4.2 Estados e Distrito Federal	213
4.4.3 Municípios	215
4.5 FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	217
4.6 FUNDAMENTOS E TENSÕES PRESENTES NO MODELO DE FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTERIOR À REGULAMENTAÇÃO DO SUAS	224
4.6.1 Fragilidade na Transparência e na Separação entre as Peças Orçamentárias (Dispersão de Recursos da Função Assistência Social em Outras Áreas	224
4.6.2 Ausência de Vinculação de Receitas para a Política de Assistência Social	228
4.6.3 Baixo Vigor Institucional na Gestão dos Recursos	232
4.7 FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DEPOIS DA REGULAMENTAÇÃO DO SUAS	234
4.8 FUNDAMENTOS E TENSÕES PRESENTES NO MODELO DE FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POSTERIOR À REGULAMENTAÇÃO DO SUAS	243
4.8.1 Dualidade do Posicionamento Institucional na Alocação e Gestão dos Recursos.....	243
4.8.2 Manutenção Prolongada do Piso Transitório.....	251
4.8.3 Paradoxo da Descentralização da Política de Assistência Social Proposta no SUAS..	254
CONSIDERAÇÕES FINAIS	263
REFERÊNCIAS	269
DOCUMENTAÇÃO E LEGISLAÇÃO CONSULTADA	285
ANEXO	293

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Entidades Beneficentes de Assistência Social por área de atuação	
– Brasil	127
Tabela 2 – Percentual de Entidades Beneficentes de Assistência Social por região do	
Brasil.....	127
Tabela 3 – Total de Entidades Beneficentes de Assistência Social por Unidade da	
Federação	128
Tabela 4 – Gastos do MDS por Unidade Administrativa e Ação Programática	244
Tabela 5 – Tipo de Despesa do FNAS e Ação Programática do MDS	247
Tabela 6 – População e Receitas Próprias	258
Tabela 7 – Transferências Intergovernamentais Sociais	258
Tabela 8 – Concentração da Indigência nos grupos de municípios classificados pela	
população – 2000	259
Tabela 9 – Concentração da Pobreza nos grupos de municípios classificados pela	
população – 2000	259

LISTA DE SIGLAS

ABNT	– Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABONG	– Associação Brasileira de Entidades Não Governamentais
ABRUC	– Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
ANAMEC	– Associação Nacional das Mantenedoras de Escolas Católicas
ANFIP	– Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
APAE	– Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
APC	– Associação Paranaense de Cultura
BPC	– Benefício de Prestação Continuada
CADÚnico	– Cadastro Único dos Usuários de Políticas Sociais
CADIN	– Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CEAS	– Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	– Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEMPRE	– Cadastro Central de Empresas
CF/88	– Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMAS	– Conselho Municipal de Assistência Social
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CIB	– Comissão Intergestores Bipartite
CIDE	– Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIH	– Controle de Internação Hospitalar
CIPEC	– Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas
CIT	– Comissão Intergestores Tripartite
CFC	– Conselho Federal de Contabilidade
CFESS	– Conselho Federal de Serviço Social
CGU	– Controladoria Geral da União
CMAS	– Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	– Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNIC	– Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNSS	– Conselho Nacional de Serviço Social
CNTSS	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
COFINS	– Contribuição Financeira para a Seguridade Social

CONGEMAS	– Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social
CONIC	– Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil
CPMF	– Contribuição por Movimentação Financeira ou Transmissão Voluntária de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
COFINS	– Contribuição Financeira para a Seguridade Social
CONGEMAS	– Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social
CONIC	– Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	– Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSFS	– Contribuição Social sobre Folha de Salários
CSLL	– Contribuição sobre o Lucro Líquido de Pessoas Jurídicas
CTN	– Código Tributário Nacional
DOU	– Diário Oficial da União
DIOE/PR	– Diário Oficial do Estado do Paraná
DRU	– Desvinculação de Receitas da União
FASFIL	– Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil
FEBIEX	– Federação Brasileira das Instituições de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania
FENACON	– Federação Brasileira de Contabilidade
FENAS	– Federação Nacional dos Assistentes Sociais
FGTS	– Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	– Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNAS	– Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	– Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPE	– Fundo de Participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo Nacional de Valorização do Ensino Básico
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRACON	– Instituto Brasileiro de Contabilidade
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IES	– Instituições de Ensino Superior

II	– Imposto sobre Importação
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	– Imposto sobre Operações Financeiras
IPARDES	– Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPAS	– Instituto Popular de Assistência Social
IPCA	– Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	– Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	– Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	– Imposto de Renda
IRPF	– Imposto de Renda de Pessoa Física
IRRF	– Imposto de Renda Retido na Fonte
ISAEC	– Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura
ISS	– Imposto sobre Serviços
LBA	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	– Lei Orçamentária
LOAS	– Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	– Ministério de Educação
MNMMR	– Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPPR	– Ministério Público do Estado do Paraná
MPF	– Ministério Público Federal
MS	– Ministério da Saúde
NAF	– Núcleo de Apoio à Família
NBC	– Norma Brasileira de Contabilidade
NOB-SUAS/05	– Norma Operacional Básica de Assistência Social
NOB-RH/06	– Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
OG	– Organização Governamental
ONG	– Organização Não Governamental

OS	– Organização Social
OSCIP	– Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSSI	– Obra Social Santa Isabel
PAIF	– Programa de Atenção Integral à Família
PASEP	– Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	– Programa Bolsa Família
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PETI	– Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGR	– Procuradoria Geral da República
PIB	– Produto Interno Bruto
PIN	– Programa de Integração Nacional
PIS	– Contribuição para o Programa de Integração Social
PNAS/04	– Política Nacional de Assistência Social
PPA	– Plano Plurianual
PRONAC	– Programa Nacional de Apoio à Cultura
PROTERRA	– Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
PROUNI	– Programa Universidade para Todos
PSB	– Proteção Social Básica
PSE	– Proteção Social Especial
PUC/SP	– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
REBRAF	– Rede Brasileira de Entidades Assistenciais Filantrópicas
Rede SAC	– Serviços de Ação Continuada
RedeSUAS	– Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social
RMV	– Renda Mensal Vitalícia
SEBRAE	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	– Serviço Social do Comércio
SEAS	– Secretaria Estadual de Assistência Social
SMAS	– Secretaria Municipal de Assistência Social
SENARC	– Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SRF	– Secretaria da Receita Federal

SRP	– Secretaria da Receita Previdenciária
SIAFI/SIDOR	– Sistema Integrado de Administração Financeira da União
SISAN	– Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional
SISTN	– Sistema do Tesouro Nacional
SNAS	– Secretaria Nacional de Assistência Social
SRF	– Secretaria da Receita Federal
SRP	– Secretaria da Receita Previdenciária
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
SUAS	– Sistema Único de Assistência Social
SUS	– Sistema Único de Saúde
TCE/PR	– Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCU	– Tribunal de Contas da União
UBC	– União Brasileira de Cegos
UnB	– Universidade de Brasília

INTRODUÇÃO

Consiste foco de apreciação desta tese de doutoramento o duplo comando presente nos dois modelos de gestão e de financiamento dos serviços socioassistenciais prestados pela rede governamental e não governamental de atendimento à população usuária da política de assistência social no Brasil, de modo a explicitar o movimento oscilatório entre a filantropia e a efetivação da política pública, ambos alicerçados em legislações e práticas de lógicas distintas, mas que comparecem com total robustez.

O tempo histórico analítico corresponde ao momento que antecede e que sucede a implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual impôs um patamar superior de ordenamento dessa política, e vem colocando novas exigências normativas, técnicas e operacionais. Ainda que se faça menção às origens e à trajetória de intervenção da assistência social em nosso país, com a finalidade de registrar o percurso histórico e o propósito de evidenciar a evolução do enfoque conservador para o de garantia de direitos, a ênfase da investigação está concentrada no período entre a vigência da Constituição Federal de 1988 e meados do ano de 2008, fase final do estudo em tela, apesar da continuidade de revisão e aperfeiçoamento do referido Sistema.

Este recorte temporal permite explicitar os dois modelos em presença: o modelo regulado, gerido e fiscalizado pelo poder público e pela sociedade, e o modelo que delineia as atividades desenvolvidas pelas entidades beneficentes de assistência social, com foco na vertente da filantropia, sob precária administração pública e estatal das ações e dos regramentos, basicamente se restringindo à concessão de auxílios e subvenções sociais e de exonerações tributárias, configuração binária que resulta em desconexão com a proposta de convergência em um sistema unificado e pactuado entre as instâncias que o compõem.

A apreensão das particularidades destes modelos, que convivem de forma imbricada, possibilitou elucidar os procedimentos de organização, os elementos constitutivos, e as sistemáticas de funcionamento e de financiamento que inferem tal modelagem, além de desvendar as correlações de forças e as estratégias adotadas para a conservação do segundo e para a consolidação do primeiro, de modo a viabilizar o exame dos impactos causados no curso de materialização do SUAS.

Nesse enredo há tensões. De um lado, as prerrogativas constitucionais da política de assistência social como serviço de relevância pública, reconhecendo a primazia da responsabilidade do Estado e a determinação de comando único na atuação e, de outro, o imperativo neoliberal de Estado mínimo, privatizando as ações executadas pelas políticas

sociais públicas, aspectos que se mostram acoplados com a herança patrimonial de completa inserção entre a esfera pública e a privada e com o histórico da prática conservadora assistencial, calcada na filantropia, na benesse e no clientelismo que ainda permeiam tal política.

Cabe lembrar que o início desta discussão obteve assento na dissertação de mestrado da autora¹, na qual foi evidenciada a incidência dos conteúdos acima descritos enquanto variáveis intervenientes no exercício da política de assistência social, identificadas em seus espaços de participação democrática, mais precisamente no Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná por se constituir em instância máxima deliberativa, nas Conferências Regionais e Estaduais como instâncias avaliativas e propositivas de diretrizes, e nos Fóruns Regionais e Estadual enquanto instâncias políticas e de articulação.

Concluiu-se então, no trabalho de mestrado, que a assistência social, embora sob a roupagem de política pública que visa acessar bens, serviços e riquezas societárias à população usuária que dela necessitar, independentemente de contribuição, como condição plena de cidadania e de usufruto de direitos inscritos constitucionalmente, ainda acaba por reproduzir os conceitos e práticas vinculados ao viés do pensamento social conservador, com sustentáculo na caridade, na filantropia e no dever moral.

Assim, no mesmo momento, ela acumula funções pendulares, visto que, ao ser ofertada para garantir a legitimidade do Estado em sua intervenção, desencadeia tanto ações em sua perspectiva conservadora como em sua perspectiva de política pública contemporânea. Busca, ainda, a harmonia social, mediante a adoção de práticas assistencialistas e clientelistas, ao tempo em que, através de medidas inclusivas e protagônicas, almeja instituir um eficiente sistema de proteção social, que influencie positivamente na construção de uma sociedade mais justa, livre e equitativa.

A complexidade da matéria e a incompletude dos modelos até então desenhados instigaram a continuidade dos estudos, resultando no desmembramento, em projeto próprio, da quinta fase da pesquisa denominada “Descentralização político-jurídico-administrativa na implementação da LOAS no Estado do Paraná: reconstrução de conceitos ou manutenção de saberes e práticas”, iniciada em 1996, com a aprovação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

¹ Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em sociologia política ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Social da Universidade Federal do Paraná, em 2002, sob a orientação do prof. Dr. Nelson Rosário de Souza, sob o título “Assistência Social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática”. Os resultados emanados do grupo de

No caso em questão, interessa assinalar que ao largo da proposta de estruturação do SUAS, o qual regula as provisões socioassistenciais de maneira hierarquizada e territorializada, segundo as atribuições das três esferas de governo, as parcerias estabelecidas, o porte dos municípios e a complexidade dos serviços dentro da rede de proteção social básica e especial, como contraponto a esta lógica, ainda coexiste a tendência e o estímulo de que a oferta dos serviços ocorra por meio das entidades filantrópicas e beneficentes, com fundamento no princípio da subsidiariedade do Estado, aparte do sistema proposto. Este modo de instituir-se da política, com ambos os modelos consubstanciados em previsão legal, denota as tensões inerentes às convenções estabelecidas pelo poder público em transigência com a sociedade civil.

É notório, portanto, que as novas previsões legais não contribuíram para a alteração do âmago do problema e mantiveram, de forma concorrencial, o aporte de incentivos financeiros e a concessão de benefícios tributários para entidades filantrópicas e beneficentes, cuja atuação é também reconhecida como de assistência social, a despeito deste entendimento estar atualmente descolado das normativas e dos contornos do SUAS. Tal assertiva referenda racionalidades diferenciadas de intervenção na área de assistência social, resgatando a concepção conservadora assistencial e filantrópica, e buscando solidificar, em concomitância, a concepção de uma política pública que integra o tripé da seguridade social, dentro do sistema de proteção social brasileiro.

Os conflitos que engendram as diferentes tendências se expressam na formulação do conceito de entidade de assistência social, retratados sob os aspectos teórico, legislativo-normativo e de gestão, com conseqüências que recaem na regulamentação do art. 3º, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Abarcam, também, a interpretação do termo entidade beneficente e/ou filantrópica de assistência social e os diversos posicionamentos jurídicos acerca das exonerações tributárias.

O ato de definição do conceito de entidade de assistência social culmina na delimitação das entidades e organizações de assistência social, governamentais e não governamentais, sejam elas beneficentes/filantrópicas ou não, que comporão a rede de proteção socioassistencial podendo, então, receber o apoio técnico e financeiro do poder público para a consecução de suas atividades, após processar a adesão ao SUAS. Convalidar tal conceito se apresenta como um desafio em virtude do paralelismo ainda presente em suas dimensões teórico-práticas e ideo-políticas.

Neste contexto, parte-se da conjectura de que a estruturação dos modelos adotados é determinada pela concepção política conservadora de assistência social, com foco na cultura da caridade e da filantropia, e pelo precário discernimento de esfera pública instituído no Brasil, dada a formação patrimonial da sociedade, acrescida da influência dos princípios neoliberais, que preconizam a minimização do Estado. Em contrapartida, ao mesmo tempo, a conformação da assistência social vem sendo aprimorada desde a Constituição Federal, seguida das normativas específicas na área, e da tentativa de sedimentar o conceito de política pública afiançadora de direitos socioassistenciais, temas que serão abordados ao longo do trabalho em comento.

A duplicidade destes modelos impressos na política de assistência social, como espaços de potencialização dos direitos socioassistenciais e de práticas conservadoras embasadas na filantropia, trazem implicações imediatas para a área, e acabam por instituir modalidades distintas de gerenciamento – rede socioassistencial de proteção social básica e especial inserida no SUAS e ações desenvolvidas por entidades detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), mas que estão desvinculadas das normativas da referida política; bem como de financiamento – direto, através dos fundos públicos e indireto, por meio das exonerações tributárias.

As concepções distintas de assistência social, transitando entre a filantropia e a política pública, acarretam imprecisões conceituais que sustentam este duplo binário, e resultam na vigência entremeada destes no procedimento de gestão e de financiamento, dificultando, sobremaneira, a materialização do SUAS.

Reforçando, o pressuposto que permeia a indagação é a de que a inauguração do novo momento trouxe à tona a vigência de concepções diferenciadas acerca da política de assistência social, em permanente tensão, dada a divergência de perspectivas. Trata-se, em verdade, da coexistência de dois modelos de gestão e de financiamento das ações e serviços socioassistenciais, prestados pela rede governamental e não governamental, e dirigidos ao atendimento da população usuária.

O primeiro deles, fundado na visão conservadora assistencial, e estruturado com ênfase na atuação de entidades privadas, filantrópicas e beneficentes, com subsidiária intervenção dos entes estatais, basicamente convocados para contribuir com o financiamento das atividades, mediante a concessão de auxílios, subvenções sociais ou exonerações tributárias. O segundo, ancorado na nova normatização do setor, busca o reconhecimento do sistema integrado e de abrangência nacional, regulado, gerido e fiscalizado pelo poder

público, cuja responsabilidade é prevalente, e que reserva papel complementar à iniciativa privada.

Diante dos embates acima apresentados, e tendo como entendimento de que a efetivação de um sistema público de proteção social, com compromisso do Estado na organização, na coordenação e na execução da política de assistência social, depende da alocação e da distribuição de valores econômicos, sociais e culturais, tornou-se imperativo uma investigação mais detalhada acerca da lógica de gestão e de financiamento, o que irá traduzir o grau de importância da referida política na agenda pública e assinar as disputas de interesses e as correlações de forças presentes no processo de implementação do SUAS, enquanto emblemático momento que tem por objetivo desencadear a rotação do campo assistencialista para o de garantia de direitos.

Identificam-se, aqui, alguns aspectos fundamentais a serem analisados ao longo do referido estudo:

- a) se a base histórica da assistência social e a representação conservadora da área corroboram para a manutenção do atendimento assistencialista, filantrópico e caritativo, e das exonerações tributárias, conforme descrição contida nos capítulos I, II e III, o que conflita com a reestruturação proposta pelo SUAS, detalhada no capítulo IV, coube, ao final, apreciar em que medida há possibilidade de conjugação dos modelos vigentes;
- b) se a prestação de serviços pela via da filantropia e o financiamento indireto por meio das exonerações tributárias, apresentados no capítulo III, não são entendidos como políticas públicas, com primazia da responsabilidade do Estado, submetidas à regulamentação das ações, e imbuídas da participação popular e do controle social, embora seu formato esteja previsto na Carta Magna, segundo conteúdo expresso no capítulo I, buscou-se identificar se persiste a requisição de estarem integrados ao Sistema Público instituído, de acordo com o formato apresentado no capítulo IV;
- c) se os modelos em estudo apresentam fundamentos distintos, fez-se imprescindível elucidar quais as tendências, tensões, correlações de forças e estratégias comparecem em cada modalidade, inscritas nos capítulos II, III e IV;
- d) se é plausível a proposição das modalidades em comento se constituírem em gestão e financiamento público e se configurarem como parte integrante do SUAS, assinalada nas considerações finais como possibilidade que ora ganha reforço e se manifesta de forma integrada, e ora demonstra nítida conformação em separado.

A metodologia que sustentou a operacionalização da investigação foi a da pesquisa-ação, enquanto “um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação, com a resolução de um problema coletivo ou com objetivos de transformação, no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” (THIOLLENT, 1996, p.14). O propósito de adoção da metodologia de pesquisa-ação remontou na sua potencialidade em produzir conhecimento teórico e científico, considerando os acúmulos efetivados, a partir de uma intervenção prática², de modo a qualificá-la e a operar o seu constante aperfeiçoamento e retroalimentação.

Adotou-se como fio condutor a técnica de tratamento da informação denominada de análise de conteúdo que, segundo Vala, “é a inferência, com base numa lógica explicitada, que permite a passagem da descrição à interpretação, enquanto atribuição de sentido às características do material que foram levantadas, enumeradas, organizadas, inventariadas e sistematizadas” (VALA, 1986, p. 103). Assim, por meio de inferências lógicas, imbuídas de conteúdos teóricos e técnicos, adquiridos externamente, restaram construídas as aproximações conceituais que englobam desde a apresentação e descrição do dado até sua interpretação, promovendo a combinação dos métodos quantitativos e qualitativos (MARTINELLI, 1999).

Para tanto, foram estabelecidas quatro aproximações sucessivas: 1) apreensão do processo de gestão e de financiamento da política de assistência social pré e pós-SUAS, sustentado pelas categorias teóricas do pensamento social conservador brasileiro, do patrimonialismo, do Estado Democrático de Direito, do neoliberalismo, da política pública e da política de assistência social como afiançadora de direitos; 2) elaboração das categorias de análise abstraídas do material empírico e da legislação apreciada; 3) sistematização e interpretação dos dados; 4) redação do documento final, que consagra o trabalho em tela.

Nesta esteira, os procedimentos de análise utilizados pautaram-se em aspectos triangulados, e levantaram os dados disponíveis e as diversas fontes de informação existentes, a saber: levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial acerca dos dois modelos em apreciação obtido junto às publicações e normativas pré e pós-SUAS; análise do Sistema Integrado de Administração Financeira da União (SIAF/SIDOR) e dos aplicativos da

² Atualmente a autora coordena a gestão da política de assistência social no Estado do Paraná e, como conseqüência, integra as instâncias de mobilização, de deliberação e de pactuação do Sistema Único de Assistência Social, em âmbito estadual e nacional, inclusive compondo grupos de trabalho responsáveis pela sua regulamentação.

RedeSUAS³, para verificação do financiamento com recursos orçamentários, e dos balancetes publicados pelas entidades com exonerações tributárias para identificação do financiamento com recursos não orçamentários; aplicação de formulário junto aos conselheiros do CNAS (vide anexo I); e participação em comissões que estão elaborando as regulações do Sistema, e em eventos de discussão da temática.

Com o intuito de contribuir para o desvelamento dessas questões, o **capítulo I** aborda a discussão teórica que fundamenta o presente estudo, partindo do resgate histórico da assistência social, delineado com base no pensamento social conservador brasileiro, e mais tarde moldado pela interferência do neoliberalismo na concretização do Estado Democrático de Direito, para culminar na concepção das políticas públicas e, em especial, da política de assistência social, como instrumentos programáticos que afiançam direitos.

Canalizando para o âmago da temática, o **capítulo II** centra-se na apreciação das diversas interpretações teóricas e legislativas que conformam o conceito de entidades de assistência social, descrevendo os embates e as tensões presentes, e as repercussões causadas para as entidades com exonerações tributárias pela concessão do CEBAS. Nesse contexto, buscou-se apontar as disputas entre a luta social para a implantação efetiva do SUAS e a manutenção da prática conservadora assistencial, na construção da hegemonia sustentada pela garantia de direitos.

A mediação que permeia esta análise explicita-se na referência conceitual das entidades de assistência social cujos contornos, mesmo que entremeados, refletem o embate entre os dois modelos presentes na atualidade. Os conflitos que compareceram no processo de regulamentação do art. 3º, da LOAS, que dispõe acerca do conceito de entidade de assistência social, bem assim os distintos posicionamentos relativos ao tema observados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), evidenciam as particularidades e as imprecisões

³ Aplicativos da REDE SUAS: SUASweb – sistema de gestão do SUAS, que compreende o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira, e de informações sobre conta corrente, saldos, repasses e cadastros; GeoSUAS – sistema de geo-referenciamento do SUAS, que resulta da integração de dados e mapas, servindo de base para a construção de indicadores para a área, com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política de assistência social; InfoSUAS – sistema que disponibiliza informações sobre os repasses financeiros para os Fundos de Assistência Social; SISCONweb – sistema que cadastra os projetos propostos por entidades, municípios e estados, acompanhando todo o trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, a formalização dos respectivos convênios, após aprovação do MDS, e a prestação de contas, além de permitir o registro e o acompanhamento das emendas parlamentares; SICNASweb – módulo de consulta do Sistema de Informações do CNAS, com dispositivo aberto para a verificação do estágio de andamento dos processos de requisição de certificados, renovação e registro junto ao Conselho Nacional de Assistência Social; SISFAF – aplicativo que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do FNAS para os fundos municipais e estaduais, por intermédio do mecanismo de transferência de recursos fundo a fundo; SIAORC – sistema de gestão orçamentária dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social; CadSUAS – sistema que comporta todas as informações cadastrais das instâncias do sistema descentralizado e participativo da assistência

conceitual e jurídica na concessão, revisão e cassação do CEBAS, o qual chancela a requisição das exonerações tributárias.

Ainda direcionando o enfoque para a essência do trabalho em tela, mais adiante, nos capítulos subseqüentes, assentam-se as bases teóricas e empíricas para a melhor compreensão da gestão e do financiamento público da política, tanto pela via orçamentária, quanto pelos mecanismos indiretos de investimento.

Nesta aproximação, o **capítulo III** traz para a pauta de discussão da política de assistência social a incidência da sistemática de gestão pela via da filantropia e do financiamento indireto, apontando para o seu reconhecimento enquanto financiamento público, preferencialmente contabilizado junto ao orçamento público. A importância desta análise remonta no fato de que esta modalidade é acionada pelas entidades que possuem o CEBAS, concedido em diferentes períodos históricos e de organização das políticas sociais públicas, portanto, carregados de contradições e concepções diferenciadas, que colidem com os fundamentos e a proposta de implementação do SUAS. Há uma conexão direta desta abordagem com os debates sobre a política de assistência social, suas referências históricas e legislativas. São, por conseguinte, apresentados os diversos institutos jurídicos que configuram este financiamento, as diferentes interpretações jurídicas por eles sofridas e os problemas decorrentes da aplicação do modelo em comento, além dos desafios a serem enfrentados.

Já o **capítulo IV** discorre sobre a nova regulação da gestão pública e do financiamento direto da política de assistência social, entendido como modalidade que subsidia as ações desenvolvidas pelas respectivas políticas públicas, por meio do fundo público, oriundo dos impostos, taxas e contribuições sociais. Este tópico também contém toda a explanação do orçamento público, desde o planejamento orçamentário, a composição das receitas por esfera de governo, até a forma de estruturação do financiamento para a política de assistência social pré e pós Constituição Federal e LOAS e, mais tarde, pós SUAS, além da execução orçamentária despendida para a área, e detalha a descrição e análise dos problemas que engendram o referido modelo. A idéia é explicitar a lógica do SUAS, na perspectiva de avaliar a viabilidade de convergência dos modelos descritos.

Ao final, restam assinaladas algumas considerações, tendo como referência as indagações acima relacionadas, na tentativa de registrar as tendências em presença e de retomar os alicerces da política de assistência social.

social, como gestores, conselhos e entidades prestadoras de serviços; SigSUAS – sistema de gestão do SUAS que agrega informações detalhadas dos serviços socioassistenciais prestados.

Este material apresenta como substrato diferencial a possibilidade de aprofundamento e complementação dos estudos iniciados no período do mestrado, além de trazer à tona para o âmbito da esfera pública a discussão dos elementos constitutivos da gestão pela filantropia, subsidiada pelo financiamento indireto, no intuito de analisar a possibilidade de convergência no SUAS, desde que processados certos reordenamentos, a ser composto pelos dois modelos mencionados. A contribuição essencial está pautada em demonstrar o modo como vem se constituindo a política de assistência social no Brasil, com centralidade nos formatos de gestão técnica e financeira, revelando as tensões e os conflitos que a impulsionam na trajetória entre a filantropia e a política pública, na vertente da sua reconstrução como política afiançadora de direitos, ainda que penetrada por incursões conservadoras.

CAPÍTULO I

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM TEMPOS DO SUAS: dicotomia entre a manutenção da prática tradicional assistencial e a construção da hegemonia pela garantia de direitos

“O problema de fundo dos direitos humanos não é hoje tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los”.

(Norberto Bobbio)

1.1 INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO CONSERVADOR NA MANUTENÇÃO DA PRÁTICA ASSISTENCIAL E FILANTRÓPICA

O conservadorismo do pensamento social brasileiro nos legou uma concepção autoritária⁴ de democracia, caracterizada, principalmente, como um instrumento de dominação para a manutenção do poder político, econômico e das relações sociais no seio das elites que se reordenam para adequação aos diferentes momentos históricos.

As poucas instituições democráticas que compareceram, por estarem fundadas sob frágeis alicerces de sustentabilidade, encontraram dificuldades ao pretenderem assentar a sociedade brasileira em normas antiparticularistas e de caráter público e participacionista.

A nova onda de idéias que refletia no Brasil a partir da Europa e da América do Norte, apenas foi acomodada, onde fosse possível, aos direitos e privilégios da aristocracia rural. Uma nova fachada, mais adequada ao seu tempo, incorporada à mesma situação tradicional. De fato, os movimentos aparentemente reformadores em nossa política têm partido quase sempre de cima para baixo. Os grandes fatos históricos e as conquistas, até mesmo dos princípios liberais democráticos, ocorridos no decurso da evolução política da sociedade brasileira estiveram, quase sempre, vinculados aos grupos organizados, pertencentes ou não à elite dirigente. No entanto, a grande massa popular percebeu-os como fato consumado ou com

⁴ Aversa à acepção da pluralidade política, que contém a anuência da legitimidade da diferença, da aceitação do outro como sujeito social e político integrante de direitos e interesses múltiplos, na perspectiva da democracia contemporânea, de modo a articular a democracia representativa com a democracia participativa, adotando como principais elementos: a possibilidade de alternância dos grupos no poder; a realização de eleições periódicas; a existência de mecanismos de acesso e de socialização das informações sobre as decisões; a dinâmica de prestação de contas; a participação popular na construção da agenda pública e no processo de tomada de decisões políticas, entre outros.

certa displicência, visto que não os incluem no processo de mobilização como agentes políticos (HOLANDA, 1995).

No caso em tela, isso em muito se deve à vinculação histórica da assistência social para com as práticas de favor e benemerência, da cultura patrimonialista local, da indissociação entre o público e o privado e do padrão de proteção social instituído no Brasil⁵, bastante distanciadas da formulação de políticas públicas voltadas para o asseguramento dos direitos fundamentais da população. Estas categorias de análise serão melhor observadas ao longo deste capítulo e, particularmente no que tange à interferência na política de assistência social, nos dois capítulos subseqüentes, que tratam da disputa em torno da regulamentação do conceito de entidade de assistência social e em suas implicações para a concessão de exonerações tributárias.

Uma breve retomada da herança cultural patrimonial e da formação do Estado brasileiro, com seu aparato político-burocrático, viabiliza uma melhor compreensão dos limites que reiteradamente adentram na arena política, os quais têm dificultado a construção de instituições democráticas e de espaços públicos, capazes de oferecer respostas eficazes às demandas sociais coletivas, dentro dos padrões de proteção social previsto nas legislações regulamentadoras das respectivas políticas públicas.

Os conceitos de cultura⁶, e mais precisamente de cultura política, contribuirão para o entendimento da influência do pensamento social brasileiro conservador na prática da assistência social tradicional, tendo como referência as interpretações de autores como Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Simon Schwartzman, José de Souza Martins, entre outros. Concluir-se-á, então, pela perenidade do pensamento conservador na realidade social brasileira, cultivando ranços do passado clientelista, centralizador e autoritário, e reproduzindo práticas pontuais, assistencialistas e caritativas, por vezes confundidas com filantropia, que, no entanto, reforçam as desigualdades e a concentração de renda e de poder.

Para Bobbio, o termo cultura política pode ser traduzido como “o conjunto de atitudes, normas, crenças mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos” (BOBBIO, 1986, p. 306). Todavia,

⁵ Padrão de proteção social marcado pelo alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas; superposição de competências e de estruturas; acentuados desvios dos destinatários e de objetivos; fragmentação de demanda; pulverização dos recursos; ausência de mecanismos de controle e de avaliação; descontinuidade das ações; desproporcionalidade dos interesses e influências do aparato burocrático, corporativo e privado em relação aos do usuário na definição e dinâmica de funcionamento da máquina estatal (DRAIBE, 1989).

não é homogênea, sendo resultado das inúmeras subculturas e de processos históricos, tanto compostos por intersecções como por contradições. Em sentido similar se pronunciam Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 25-26), para quem “a cultura política é o domínio de práticas e instituições retiradas da totalidade da realidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas, da mesma maneira que outros domínios são vistos como propriamente econômicos, culturais e sociais.”

Cabe registrar o alerta de Chauí ao apontar que, nestas condições, uma sociedade atravessada por uma cultura autoritária, conservadora e patrimonial, está alicerçada em raízes e mitos que são eternizados.

O mito fundador oferece um repertório inicial de representações da realidade e, em cada momento da formação histórica, esses elementos são reorganizados, tanto do ponto de vista de sua hierarquia interna (elemento principal que comanda os outros), como da ampliação de seu sentido (novos elementos que vêm se acrescentar ao significado primitivo). Assim, as ideologias, que necessariamente acompanham o movimento histórico da afirmação, alimentam-se das representações produzidas pela fundação, atualizando-as para adequá-las à nova quadra histórica. É exatamente por isso que, sob nova roupagem, o mito pode repetir-se indefinidamente (CHAUI, 2001, p. 10).

Nesta vertente, o formato assumido pela prática assistencial na contemporaneidade, em muito mantém o viés do pensamento conservador, e tem promovido profundos conflitos na caracterização das entidades de assistência social, inclusive transfigurando-as em entidades beneficentes de assistência social, de cunho filantrópico, devido a correlação imediata efetuada com a concessão das exonerações tributárias, aparte do sistema público instituído, conforme conteúdos a serem detalhados nos capítulos II e III.

Freyre afirma que o desenvolvimento sócio-histórico e econômico brasileiro esteve condicionado ao regime de latifúndio escravista moderno que, com o tempo, mesclou os traços advindos das famílias rurais aristocráticas de origem européia com os interesses de lucros financeiros típicos da burguesia, gerando uma classe dominante dentro de uma sociedade conservadora (FREYRE, 1984).

Esta tese é corroborada com a análise de que esta base de exploração acarretada pela sociedade colonial rural monopolizava de forma acoplada, na figura dos donos das terras e grandes latifundiários, também a riqueza e o poder político, reprimindo as demandas das classes populares e promovendo o atendimento dos interesses econômicos capitalistas externos (PRADO JR, 1971).

⁶ “Complexo dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições e doutros valores espirituais e materiais transmitidos coletivamente e característicos de uma sociedade ou civilização” (Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, 1994).

Assim, a estruturação do Estado nacional brasileiro carrega a marca de dois aspectos do atraso que condicionam as possibilidades de seu desenvolvimento econômico e social: a) herança de organização cultural e ideológica de Portugal vinculada com um processo de desenvolvimento produtivo e social que teve como arena um capitalismo tardio e retrógrado; b) especificidade da sociedade brasileira pautada na tradição burguesa agrário-mercantil, latifundiária e escravista, com concentração de poder. Diante deste quadro de retrocesso, a conformação social e política impressa no Brasil se inscreve sob o espectro da conciliação e da adaptação, fora do propósito de ruptura e de transformação revolucionária.

Faz-se primordial incorporar, nestas análises, o conceito weberiano de Estado, enquanto um aparato material burocratizado e hierarquizado, que vai se modernizando, na perspectiva de eficiência e eficácia da administração pública, e que tem por finalidade exercer a coerção sobre os homens, ou seja, o monopólio de constrangimento físico legítimo, usando a força como último recurso, como requisito para o reconhecimento de sua legitimidade. Esta ocorre quando os indivíduos assimilam o ordenamento jurídico e, como consequência, acabam adotando-o como norma de conduta, na medida em que acreditam não só na obrigatoriedade de sua obediência mas, sobretudo, em sua validade enquanto regra socialmente aceita.

Desta forma, o Estado não deve ser uma extensão do meio familiar. Ele nasce exatamente da separação dos meios privado e público, do estabelecimento de regras universais, impessoais, que se afastem das relações de influências familiares e de privilégios. Deve promover a separação nítida das esferas privada-familiar-afetiva e da pública-racional-legal (WEBER, 1999).

Assinalam os autores acima mencionados, fortemente influenciados pela leitura weberiana acerca da estrutura e do funcionamento do poder e da dominação⁷, que as relações que se criaram na vida doméstica, tendo como herança a cultura ibérica e a estrutura social patrimonial, tradicionalmente forneceram o modelo para as composições sociais no Brasil.

⁷ Weber introduz a idéia de tipologia da dominação, classificando-a em três modelos: 1) carismática, desempenhada por um líder reconhecido como “natural” no cumprimento de sua missão, portador de dons físicos e espirituais imanentes, cujo poder é sustentado pela fé e na aprovação de sua representação; 2) patrimonial, consubstanciada na convicção de que o poder senhorial tradicionalmente exercido é proveniente do direito legítimo do senhor, o qual adota como base as relações pessoais de submissão e as estende para as relações políticas, culminando na ausência de distinção entre a esfera privada e a pública, onde prevalecem os privilégios privados em detrimento dos interesses públicos; e 3) racional-legal (burocrática), baseada no sistema de regras racionais estatuídas, no respeito à hierarquia, no desempenho especializado da atividade de forma qualificada, impessoal e objetiva e na separação entre a esfera privada e a pública. Advém das exigências de aperfeiçoamento da administração estatal, impostas pela evolução técnica, bem assim do aumento e da complexidade das funções do Estado. Está isenta das relações pessoais e irracionais, que fogem ao controle e à previsibilidade (WEBER, 1999).

A ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando o nosso instintivo horror às hierarquias, e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido (HOLANDA, 1995, p. 160).

Weber concluiu que a dominação representa um dos elementos mais importantes da ação social e política, impulsionando-a para o alcance do objetivo estabelecido. É, por esta via, uma forma especial de poder, mais propriamente do poder autoritário de comando. Ressalta que na base de todo domínio político impera a relação de obediência e de mando, onde a primeira estabelece a aceitação incondicional da ordem, levando o indivíduo a agir dentro dos parâmetros determinados, na medida em que reconhece formalmente sua necessidade, sem questionar sua validade. O mando impõe a organização do agrupamento social e, no Estado moderno, apresenta como retaguarda a existência de uma administração estruturada e de um aparelho permanente de constrangimento pelos regulamentos racionais, através da dominação racional-legal.

No entanto, para o estudo em tela, interessa a descrição do tipo de dominação assinalado como patrimonial, com o propósito de demonstrar a permanência deste formato na prática da assistência social em sua versão reconhecida como tradicional e conservadora.

A aplicação deste modelo está solidificada nos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, ou melhor, no caráter sagrado das tradições antigas que, desde tempos longínquos, atribuem a certas pessoas a posição de autoridade e na legitimidade dos que exercem a autoridade tradicional. As pessoas que a ela se submetem são recrutadas em completa dependência pessoal do senhor, estando, conforme a situação, dentre os escravos, os clientes, os devedores de fortunas e privilégios e, em especial, dentre os membros da família ou de amigos. A estas são atribuídas tarefas específicas com base na confiança pessoal, que a executam imbuídas de seu dever de obediência e respeito.

O patriarcalismo, meio em que o poder é objeto de herança no seio de uma família determinada, baseada na autoridade paterna e na dependência filial, e o patrimonialismo, forma um pouco mais ampliada, onde as organizações governamentais têm sua origem na administração doméstica do governante, compreendida enquanto assunto pessoal e de propriedade privada, consistem no tipo mais evidente do domínio tradicional.

A tradição patrimonialista, representada pela estrutura social, de tradição rural, patriarcal e colonial, se caracteriza pela predominância dos interesses domésticos, afetivos, particulares e “apolíticos”. O mesmo protótipo de poder que depositava toda autoridade na figura do senhor proprietário e pai de família foi, desta forma, transferido para a elite urbana. Este mecanismo de projeção acabou por efetuar a transposição da esfera privada para a esfera política e social, personificando a invasão do público pelo privado, e do Estado pela família.

Esta confusão de padrão de convívio, que extrapola o âmbito privado e invade as relações sociais e políticas, se constitui num grande problema para a consolidação de uma sociedade democrática brasileira, voltada para o atendimento das agendas das políticas públicas, visto que no Estado patrimonial neoportuguês a gestão pública é assunto de interesse privado das famílias, e tem como características principais a presença do clientelismo e do apadrinhamento (HOLANDA, 1995; REIS, 1999).

Os coronéis que exerciam o controle repressivo no período monárquico são distribuidores de favores no período republicano. As complexas relações público-privadas estabelecidas nesta relação clientelar não chegam a ser rompidas com o Estado interventor do pós-30. A nova lógica racional em que se funda o Estado moderno não chega a se confrontar com a lógica particularista que permanece no prazer da distribuição que segue marcando os governos populistas. A intermediação política entre dominantes e dominados, exercida pelos funcionários estatais, não chega a romper a sobrevivência das relações clientelísticas. Como exemplo, os usuários dos serviços previdenciários são denominados beneficiários; os usuários dos serviços assistenciais, clientes (SPOSATI, 1989, p. 20).

É também nesse sentido que Teresa Sales afirma que a construção de nossa cidadania inicia-se na chamada "cidadania concedida", que tem a ver com o próprio sentido da cultura política da dádiva, onde os direitos eram concedidos como dádiva do senhor de terras ao homem livre e pobre, mediante uma relação de mando/subserviência. Mesmo depois de abolido o trabalho escravo, o vínculo de dependência pessoal para com o senhor de terras permanece enraizado, pois nos dias atuais, mantém-se a dependência de favores dos senhores territoriais. “A vinculação pobreza-submissão, mais que uma marca da cultura política herdada do monopólio do mando pelo domínio territorial, é uma marca desse estado de compromisso herdado da nossa República Velha” (SALES, 1994, p. 34).

Segundo Oliveira, o tecido social da dádiva é muito mais complexo, mais amplo, resultando da confusão feita entre a prestação dos serviços públicos e privados: “trata-se de uma privatização das relações sociais, permitida dialeticamente pelo lugar do Estado na formação social brasileira” (OLIVEIRA, 1994, p. 43). O mesmo autor ressalta que o fetiche da igualdade social passa pela anulação das diferenças entre o público e o privado, resultando no "máximo de Estado para o mínimo de esfera pública, ou o máximo de aparência de Estado

para o máximo de privatização da relação social" (OLIVEIRA, 1994, p. 43). Nesta vertente, relata que a formação do espaço público foi continuamente bloqueada no Brasil, preponderantemente pela crença, tanto da elite como da classe trabalhadora, de que podem resolver seus problemas e conflitos fora da arena pública.

Adotando como fio condutor as determinações históricas, Martins retoma que nos séculos XVI e XVII, o público era confundido quase que integralmente com o privado, posto que público representava tudo que não pertencia ao rei, e que, no entanto, se encontrava sob administração de agentes do sistema privado, mediante concessão do próprio rei.

Assinala que

a política de favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado... Diferentemente das sociedades capitalistas centrais, a modernização na sociedade brasileira associou continuamente patrimônio e poder, consolidando a cultura da apropriação do público pelo privado ... a dominação patrimonial não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho do Estado. Em consequência, nenhum grupo ou partido tem hoje condições de governar o Brasil senão através de alianças com esses grupos tradicionais. E, portanto, sem amplas concessões às necessidades do clientelismo político (MARTINS, 1994, p. 20 e 38).

O clientelismo político é por ele entendido, essencialmente, como o estabelecimento de uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, o qual também está reproduzido pela moderna burguesia, reforçado pela ética católica, em especial nas obrigações morais dos ricos para com os pobres. Ainda hoje, dentro da reestruturação urbana, as relações estabelecidas pela população com os políticos se pautam pela vertente da figura do protetor e do provedor, sob influência patrimonial, através da utilização dos recursos do Estado, particularmente das verbas públicas, muito embora esta dinâmica não obtenha clara percepção por parte dos beneficiados.

À vertente patrimonialista do Estado brasileiro, impulsionando uma sociedade fragilizada e uma classe política preocupada com a extração de riquezas e distribuição de prebendas, mas com forte dependência do aparelho do Estado, o que culmina com a dificuldade de distinção entre a riqueza particular e a pública, Faoro e Schwartzman acrescentam o enfoque de que a organização político-administrativa esteve pautada por um estamento político burocrático hermético e centralizador, onde os temas públicos são tratados como extensão da casa do soberano, que se sobrepõe ao cidadão, e onde não ocorreu solução de continuidade, mesmo diante das mudanças de regime estabelecidas (Revolução de 1930, ditadura de Vargas, entre outras), de modo a conseguir evitar o desmoronamento do

poder da unidade central, acostumado aos acordos de privilégios e de benesses com determinados grupos de mando local, principalmente mediante a concessão de cargos públicos (FAORO, 2000; SCHWARTZMAN, 1988).

Schwartzman desce a detalhes e diagnostica a ocorrência de uma negociação contínua entre o Estado neopatrimonial e todo tipo de setores sociais quanto à inclusão ou exclusão nas vias de acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo Estado, através de quatro maneiras determinadas.

A primeira se refere à utilização de estratégias de cooptação das lideranças que mais se destacam, normalmente absorvendo-as no próprio sistema. A segunda forma ainda diz respeito à utilização de cooptação, mas agora na intenção de excluir as diferentes organizações da sociedade tanto dos processos políticos e decisórios quanto da eventual distribuição de bens e da riqueza social. A terceira é determinada pelo neomercantilismo, ou seja, pela distribuição de privilégios econômicos a grupos privados, com o propósito de determinar alianças de interesse com o estamento burocrático. A quarta e última forma é denotada pelo populismo, numa tentativa de estabelecer uma relação direta entre a liderança política e o povo, sem intermediação de grupos sociais organizados (SCHWARTZMAN, 1988).

A nova lógica racional em que se funda o Estado moderno também não chegou a se confrontar com a lógica particularista e egocêntrica, centrada no prazer da distribuição e da benesse, que segue demarcando o caráter clientelístico dos governos populistas. Desde esta época, a intermediação técnico-política entre dominantes e dominados, exercida pelos funcionários estatais, conforme preconiza Weber, não promoveu o rompimento destas relações clientelísticas. A força de representação social desta estrutura na assistência social pode ser medida pela corriqueira caracterização de seus usuários como “clientes” da referida política (SPOSATI, 1992).

Observa-se que o pacto conservador permanece sem rupturas radicais, fazendo com que o “velho” se confundisse com o “novo”, fato emblematicamente simbolizado na tendência à conciliação que instiga toda a conduta política e cultural das elites, quase sempre capazes de celebrar acordos que preservam ou potencializam seus interesses. A passagem para outro patamar ocorre, mas sem a eliminação de práticas, estruturas e relações próprias da fase anterior (NOGUEIRA, 1998).

No âmbito mais geral, outras considerações podem evidenciar o caráter clientelístico e assistencialista da área de assistência social em sua versão tradicional e conservadora, na medida em que as ações são realizadas sob o foco do provisório e da descontinuidade,

dependendo do projeto do governante atual, que normalmente exclui a auto-participação do assistido no processo, encobrindo a relação de direito pela de subordinação. Também cabe o destaque da presença constante da figura da primeira-dama como responsável pelo órgão gestor desta área, numa estreita vinculação do chefe do Poder Executivo com o setor governamental que presta serviços e concede benefícios à população mais empobrecida.

Algumas destas considerações podem evidenciar esse caráter assistencialista, na medida em que as ações realizadas

restringem-se à aparência, sendo produzida de forma mecânica; possuem caráter provisório e descontínuo, extinguindo-se de imediato; geram dependência para com o doador; excluem a auto-participação do assistido no processo; amortecem a iniciativa própria do sujeito social com direitos e deveres; provocam o antidiálogo que, impondo ao homem mutismo e passividade, não lhe oferecem condições especiais para o desenvolvimento ou a abertura de sua consciência; neutralizam as tensões, sem elevar plenamente as condições de vida ou a plenitude de acesso aos serviços; encobrem a relação de direito pela de subordinação; minam sentimentos de auto-estima e dignidade; estabelecem um vínculo de conformismo (OLIVEIRA, 1996, p. 127).

Note-se, então, que historicamente no Brasil, e em particular no campo da política de assistência social, a dominação tradicional, expressada através do patrimonialismo, é uma tendência com forte predomínio, visto que, na esfera comunitária, esteve sob a responsabilidade de congregações religiosas e associações civis dirigidas por senhoras de caridade integrantes dos grupos de elite. No âmbito estatal, normalmente os titulares dos cargos afetos à área pertencem às famílias dos governantes sendo, de modo mais evidente, representados pelas primeiras-damas da nação, dos estados e dos municípios que, em sua maioria, não possuem formação específica na matéria.

Elas, em geral, se restringem a desencadear ações assistencialistas, através da adoção de um conjunto de medidas casuísticas, de favor e proteção aos excluídos da riqueza social, que não alteram a desigualdade econômica e política da maioria da nossa população. As decisões e execuções das ações se restringem ao âmbito destes dirigentes, onde prevalecem os seus entendimentos e, principalmente, os seus interesses pessoais e partidários. A administração pública é encarada como um bem em si mesmo, e não como um espaço de prestação de serviço de relevância pública.

Entre o concedente, o sujeito do assistencialismo, e o beneficiário, o sujeitado, estabelece-se uma relação de dependência, na qual o sujeito age como se fora proprietário de um bem que é, por ato de extremo desprendimento e bondade, transferido ao subalterno. Com isso, o sujeito busca ganhar o reconhecimento e a dívida de valor do tutelado, que permanece sob sua vontade (COLIN; FOWLER, 1999, p. 14).

Se esta é a lógica de nossa trajetória, de forma diversa das sociedades capitalistas centrais, a associação do patrimônio ao poder é intrínseca, não restando espaço, de pronto, para o estabelecimento de outras relações sociais, políticas e econômicas, as quais alimentam a cultura da apropriação do público pelo privado. Assim, as novas relações desejadas devem, necessariamente, ser conquistadas, na medida em que “a sociedade civil foi transformada em instrumento do Estado. E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo. No Brasil, o atraso é um instrumento do poder” (MARTINS, 1994, p. 13). Esta estrutura culminou, como conseqüência, na formatação de um campo fértil para o fisiologismo⁸, o clientelismo⁹, a corrupção política¹⁰ e a oligarquia¹¹.

As lutas e pressões sociais são capturadas e assimiladas pelo sistema político, de modo a distorcer e readequar as reivindicações da sociedade civil. Todavia, frente às fragilidades e debilidades introduzidas pela modernização na tradição oligárquica, onde comparecem interesses contraditórios de diversas ordens, é possível inseri-las na agenda política do Estado brasileiro, ainda que muitas não rompam com as marcas históricas descritas e surjam como desdobramento do velho esquema.

Toda esta tendência do pensamento social brasileiro na conformação de nossa sociedade impulsionou, durante o séc. XIX, a fundação e o funcionamento das associações que nasceram com fins beneficentes, tais como as Santas Casas de Misericórdia, as Rodas dos Enjeitados, os asilos, a assistência a presos e alienados. Por volta de 1850, o surgimento das sociedades de socorro mútuo entre imigrantes elege a política higienista e hospitalar como emblema da ação terapêutica. Ainda, assim, mesmo organizada no âmbito privado, e sob o enfoque da caridade cristã, elas acabavam por exercer funções próprias do Estado moderno. Ao fazer isto, “recuperam-se as relações entre providência privada e benemerência pública, reorganiza-se a filantropia sob a auréola dos higienistas e emerge um complexo espaço

⁸ “Do ponto de vista do fisiologismo político, a assistência social se apresenta como mecanismo de formação de redutos eleitorais, por excelência. Daí a sua ambigüidade e perversidade” (FALCÃO, 1989, p. 123).

⁹ Entende-se por clientelismo uma relação de troca de favores, permeada por uma rede de fidelidades pessoais, gerando dependência econômica, emocional ou política.

¹⁰ Assim se designa o fenômeno pelo qual um indivíduo é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Podemos distinguir três tipos de corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado (BOBBIO, 1986).

¹¹ Situação em que o poder está nas mãos de um restrito e fechado grupo de pessoas, ligadas por alguma espécie de interesse, e que gozam de privilégios particulares, de modo a lançar mão de distintas estratégias para se manter no poder (BOBBIO, 1986).

institucional atrelado a formas específicas de tutelarização” (CASTRO; ABREU, 1985, p. 53-59).

Esta gênese marcou, sobremaneira, a concepção da assistência social, correlacionando-a com a filantropia em sua forma de caridade e de beneficência, em substituição à intervenção própria do Estado na efetivação de políticas públicas. Mais tarde, como recompensa, o Estado passou a conceder exonerações tributárias, detalhadas no capítulo III.

Até a Proclamação da República (1889), o Estado e a Igreja integravam um só ente, ficando a Igreja responsável pela atenção à população que não tinha as necessidades humanas supridas por sua família ou por si própria, ao passo que o Estado se preocupava com o ordenamento político, jurídico e fiscal imposto pelo Império.

A incapacidade e as carências apresentadas por esta população eram atribuídas ao próprio indivíduo, considerado como um desajustado à ordem social, e não como fruto do modelo de desenvolvimento econômico e social adotado e da subordinação a que se encontravam submetidos. Assim, mediante o exame das situações concretas eram ofertados os serviços de apoio, permitindo a mera sobrevivência, que objetivava a manutenção do *status quo*, ou seja, da condição de vulnerabilidade e dependência. Segundo este prisma, o indivíduo não era incorporado como cidadão de direitos, cabendo à caridade e benemerência destinar-lhe atenção.

A primeira Constituição Republicana de 1891 inscreveu como direito social o livre exercício de qualquer profissão industrial, intelectual e moral, e estabeleceu alguns direitos previdenciários, porém muito restritos. As caixas de aposentadorias e pensões, criadas pela Lei Elói Chaves, em 1923, eram destinadas exclusivamente para profissionais organizados em suas categorias, como por exemplo os ferroviários, os portuários, os marítimos, os telegráficos e os radiotelegráficos, considerados fundamentais para o desenvolvimento do País.

Neste período, as políticas sociais voltavam-se apenas ao atendimento das demandas que chegavam ao governo, visto que não havia previsão legal mais abrangente dos direitos sociais. Persistia, ainda, o atendimento individualizado, assistemático e paliativo no início do século XX, fixando critérios seletivos e mecanismos excludentes para o ingresso das demandas sociais, corroborado pelo contexto de formação do Estado luso-brasileiro, que estabeleceu um campo propício para a sedimentação de princípios democráticos fragilizados, com instituições vinculadas aos interesses hegemônicos e de cunho particularista, acirrando o patrimonialismo, de modo a restringir o atendimento de interesses coletivos e sociais.

Até 1930¹² a assistência social obteve este enfoque meramente assistencialista, sendo encarada como oferta de benesses, favores, doações caridosas, auxílio material ou financeiro, apoio e solidariedade prestados por particulares, sem a intervenção do Estado, fazendo juz ao sentido originário do termo em latim *adsistentia*, traduzido como ato ou efeito de assistir, proteção, amparo, auxílio, ajuda.

Conforme se pode perceber,

em síntese, no Brasil, o enfrentamento do crescente processo de pauperização e espoliação dos trabalhadores se deu pelo uso convergente de duas estratégias básicas mantidas pelo Estado: o uso de um regime autoritário e excludente e a introdução de políticas sociais calcadas no modelo assistencial ... (que) consagram formas populistas de relação e a benevolência enquanto forma de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes subalternizadas (SPOSATI, 1992, p. 29).

Com a Constituição Federal de 1934, ainda que num governo populista, o Estado passa pelo menos a admitir a existência de problemas sociais, lançando diretrizes no sentido de dar amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância, através da destinação de percentual de 1% das rendas tributáveis a esta área¹³.

Através da legislação trabalhista e como tática para ocultar os conflitos sociais, extinguir a violência, promover a ordem pública e a paz social, o Estado populista da era Vargas¹⁴ incorporou o sindicalismo ao Ministério do Trabalho e, mediante um discurso paternalista, implantou alguns direitos básicos à classe trabalhadora, como a lei de férias, de menores e mulheres, da jornada de trabalho, de repouso remunerado.

Com a implantação do Estado Novo, a partir de 1937, agora sob o viés ditatorial, ocorreu a centralização política e administrativa do Estado, favorecendo o processo de acumulação capitalista, que acabava por acirrar os conflitos sociais. Novamente, medidas paliativas e populistas tinham que ser adotadas de modo a atenuar os aspectos mais gritantes sem, contudo, alterar o modo de produção capitalista ora instituído. Assim, era essencial a busca de apoio das camadas populares e a utilização de técnicas de propaganda para seu convencimento.

¹² “No caso brasileiro é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência hegemônica em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediata enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos” (SPOSATI, 1992, p. 41).

¹³ Como descrito no capítulo IV, a vinculação de receitas para a política de assistência social ainda não foi estipulada e continua se inscrevendo em um campo de disputas técnicas e políticas.

¹⁴ Trata-se de uma liderança carismática que busca estabelecer uma relação direta com a população, a qual ascende nas preferências e aprovações com um discurso de “renovação”, com base nos anseios e expectativas de “mudança” em momentos de crise do discurso ideológico dominante (WEFFORT, 1989).

Todavia, como o Estado não é um bloco monolítico e hermético, mas fruto de interesses múltiplos e conflitantes, na intenção de garantir sua legitimidade fez concessões, introduzindo mais direitos trabalhistas, como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, as férias remuneradas, a estabilidade no emprego, a indenização por dispensa sem justa causa, a convenção coletiva de trabalho e a extensão das Caixas de Aposentadorias e Pensões para as diversas categorias profissionais. Cabe ressaltar, porém, que toda a formatação de políticas públicas estatais e de asseguramento dos direitos sociais estavam direcionadas para a população inserida no mercado formal de trabalho, resultante da necessária reorganização do processo produtivo no pós-guerra e da pressão dos organismos internacionais. Neste sentido, Estado e empresariado firmaram um acordo com medidas assistenciais e educativas aos trabalhadores, ao passo em que também instituíram programas comunitários em regiões pouco desenvolvidas.

Para o atendimento dos que permanecem à margem destas estruturas, desde o princípio, até o presente momento, a prestação direta dos serviços tradicionalmente entendidos como de assistência social foi efetuada, em sua grande maioria, por entidades sociais privadas que executam as ações e oferecem infra-estrutura social, mediante subvenções ou convênios com o poder público, cuja rede também está revestida pelo gesto de benemerência e tutela.

Ocorre que, de regra geral, por serem imbuídas do espírito de caridade para com a população pobre, são caracterizadas de imediato como entidades de assistência social, independente de uma verificação mais acurada dos serviços prestados e, de forma linear, absorvidas como de cunho filantrópico, o que justifica a previsão legal e inclusive constitucional das exonerações tributárias. No capítulo II será possível demonstrar os múltiplos conceitos e classificações adotados, fruto da confusão legislativa vigente e das diversas interpretações técnicas existentes.

Ainda na linha de resgate da trajetória histórica sob a égide do pensamento social conservador, é estruturada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), tendo como objetivo primeiro o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes haviam sido mobilizados para o esforço de guerra. Surge a partir de iniciativa de particulares, logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1990, p. 257).

A presidência da instituição estava reservada à primeira-dama do país, entendida como uma pessoa “dádiosa”, “intercessora”, “protetora dos males” e “garantidora dos

benefícios”, tradição que se mantém até os dias de hoje. Este fato assinalou um registro de atribuir a responsabilidade pela prestação de serviços de assistência social às primeiras-damas, independente de sua formação técnica ou vinculação com a área específica que perpassa a referida cultura em quase todos os entes da federação. “Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas” (SPOSATI, 1992, p. 46). Como assinalado acima, impera a visão patrimonial dos benfeitores (chefe do Poder Executivo e sua esposa) na estruturação dos serviços públicos, muito embora estejam assegurados como direitos.

Reconhecidos como órgãos emblemáticos da assistência social, na década de 1940 foram implantadas a Legião Brasileira de Assistência (LBA), destinada ao “atendimento das crianças de 0-6 anos, das pessoas portadoras de deficiência, do idoso e das famílias carentes” e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), voltada à “proteção dos menores órfãos, abandonados e infratores”. Por um longo período repetiu-se a clivagem dos programas calcados nas clientelas, distantes da perspectiva de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos.

No mesmo sentido estava estruturada a prestação dos serviços pelas entidades não governamentais, cujo volume e abrangência se sobressaia em relação às ações estatais. Estima-se que em torno de 60% dos atendimentos prestados na área de assistência social são desencadeados por entidades não governamentais¹⁵, em sua maioria de cunho religioso e sob o enfoque da solidariedade social e da caridade. Sem desconsiderar a importância destes princípios em uma sociedade com graves desigualdades sociais e cuja pirâmide está estruturada em enormes abismos entre a divisão de classes, tais pressupostos não conferem a legitimidade exigida para a delimitação da assistência social como política pública alicerçada de direitos socioassistenciais.

Em seguida, sob a forte influência das políticas do *Welfare State* no pós-guerra, ocorreu a inserção, ainda que embrionária, de um sistema de seguridade social, apontando para uma intervenção cada vez maior do Estado. No final da década de 1950 há um aumento do seguro desemprego e a década posterior é registrada pelo acréscimo dos benefícios

¹⁵ A título de exemplo, no município de Curitiba, no Paraná, mesmo no ano de 2007, ou seja, após a implementação do SUAS e em habilitação no nível de gestão plena, a rede prestadora de serviços é organizada com forte presença das organizações não governamentais, tendo na proteção social básica 40% dos serviços executados por estas entidades, enquanto que na proteção social especial estas compõem em 68% das ações, alguns com co-financiamento do Município, do Estado e da União.

destinados à família. Gradativamente, a educação e a saúde são atreladas à seguridade social em função dos elevados custos desses sistemas (COLIN; FOWLER, 1999).

Todavia, esta integração, mais do que promover a institucionalização das políticas setoriais e garantir direitos fundamentais, serviu para corroborar com a confusa e pouca diferenciação das atribuições da assistência social, da educação e da saúde, quando se trata do atendimento para a população carente. Mesmo que próprios das áreas de educação e de saúde, ainda que tais políticas tenham caráter de atendimento universal, quando os serviços são destinados para os “pobres”, passam a ser contabilizados como ações de assistência social. Tal concepção é transmutada para as doutrinas jurídicas e tem servido como fundamento para manutenção dos institutos jurídicos que legitimam o financiamento público indireto, discorrido no capítulo III.

Mais tarde, com o golpe de 1964, prevaleceu o modelo autoritário de gestão, com a concentração do poder estatal e sua conseqüente racionalização/burocratização do aparelho administrativo. A questão é que na sociedade brasileira, como já descrito, a dominação racional-legal prevista por Weber foi, em grande parte, mesclada pela dominação patrimonial.

Se, por um lado, esta opção gerou segurança, estabilidade política e desenvolvimento econômico, com a instituição do Estado tecnocrático no chamado “ciclo do milagre econômico”, na década de 1970, onde o planejamento social se constituiu no corretivo do planejamento econômico, por outro, enfatizou a concentração de riquezas, os conflitos sociais e a pauperização da população. Novamente, a assistência social incorporou dupla função, enquanto buscou suavizar as tensões sociais e alcançar a legitimidade do regime, relegou sua principal finalidade de efetivar a condição de cidadania por meio de políticas públicas estatais.

São identificados três períodos neste processo (BELFIORI, 1985, p. 84-86):

1º período (1964-1973) - quando ocorreu um perfeito embricamento com a inserção dos interesses empresariais no aparelho estatal e com a expansão do Estado para inúmeros setores produtivos. No âmbito da seguridade social houve a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do PIS/PASEP, do Sistema Financeiro de Habitação e o incentivo de repasse dos programas de saúde e de educação da esfera pública para a esfera privada.

2º período (1974-1979) - houve um exacerbado aumento das desigualdades sociais e da violência urbana, carimbado por uma época de recessão salarial, grande endividamento externo, acréscimo do déficit público orçamentário, crescente índice inflacionário e acentuado processo migratório do meio rural para as grandes cidades.

Predominou a tendência modernizadora e tecno-burocrática na elaboração de propostas no âmbito da assistência social que, no entanto, não conseguiu redigir e, muito menos, implantar uma política integral de atendimento à população. E pior, estava mutilada qualquer possibilidade de participação da população usuária no processo de decisão, planejamento e gestão da mencionada política.

Foram criados o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), integrados pelos órgãos da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), anteriormente vinculados à Presidência da República; o Conselho de Desenvolvimento Social e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Proliferaram, nacionalmente, os Centros Sociais Urbanos e os programas especiais para atingir os bolsões de pobreza: programas habitacionais para famílias de baixa renda e programa nacional de alimentação e nutrição.

3º período (a partir de 1977 e início da década de 1980) - persiste o agravamento da crise econômica com o aumento do desemprego, do custo de vida e da taxa de inflação. Contudo, não há alteração na condução dos programas sociais, que continuam centralizados, com atendimentos pontuais e paliativos, a exemplo do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) que, na prática, não conseguiu integrar as políticas de previdência, saúde e assistência social, nem tampouco os programas isolados de atenção materno-infantil com os da pessoa portadora de deficiência, e estes com os do idoso, com as ações comunitárias, com os do menor infrator, e outros.

Nestes dois últimos períodos, o planejamento da política de assistência social era centralizado na esfera federal e aplicado de maneira uniforme em todo o país, sem observar as especificidades locais e regionais, “(...) até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado por iniciativas governamentais na área social. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais desse sistema: sua centralização financeira e administrativa” (ARRETCHE, 2000, p. 20).

Essa centralização na esfera federal de recursos e de poder decisório, a fragmentação institucional e a ausência de participação e controle social sobre as políticas públicas cunharam os elementos característicos do sistema de proteção social instituído no Brasil. O aparato institucional centralizado era compatível com o tipo de Estado vigente durante a ditadura militar, para o qual as esferas estaduais e municipais se caracterizavam como agentes de sua expansão e da execução local de políticas centralmente formuladas. A fase também registra, fortemente, componentes de cunho corporativista e patrimonial, manifestos em

privilégios concedidos a determinados grupos ou burocracias e clientelas, com uso da máquina e de seus benefícios para fins particulares e interesses pessoais.

Até então, o sistema de proteção social expressou as marcas de sua origem, organizado com base no princípio do mérito - apoiado na posição ocupacional dos indivíduos - daí ser classificado como meritocrático-particularista, ou conservador¹⁶. Ainda são muito escassos seus mecanismos redistributivos e igualitários, inexistindo mínimos sociais acessáveis por todos os cidadãos, independentemente de base contributiva ou de sua inserção no mercado de trabalho.

Ademais, todo o atendimento esteve concentrado no rol de necessidades de determinados segmentos entendidos como requerentes da atenção do poder público pela condição de dependência, como no caso de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, entre outros, mas sempre com o foco no corte de renda e na situação de abandono, e não para o entendimento enquanto um conjunto de demandas sociais, que carecem de alternativas efetivas para o enfrentamento das questões sociais, e que resultem em impacto positivo na vida da população brasileira. Esta caracterização do público usuário permanece enraizada na concepção da grande maioria das entidades não governamentais, sendo utilizada como justificativa para a manutenção da classificação como entidades beneficentes de assistência social, aptas a receber os benefícios das exonerações tributárias, como poderá ser observado no conteúdo do capítulo II.

Em meados da década de 1980, aliando as pressões dos movimentos sociais ao desmoronamento do Estado centralizador e burocrático constituído em 1964, ao não atendimento da demanda material e social de grande parcela da população, ao esgotamento da capacidade de endividamento externo, ao aumento do déficit público e ao emperramento da máquina administrativa, emerge, então, a necessidade de “abertura democrática”. Esta trouxe a ampliação da participação política, a anistia aos presos políticos, a introdução do pluripartidarismo e das eleições diretas para governadores dos Estados, antes indicados de modo “biônico”. Trouxe, ainda, a disputa pela ampliação dos direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros, introduzindo-os no texto constitucional, embora com muitas incongruências em suas previsões.

¹⁶ O primeiro termo, adotado por Ascoli, baseado em Titmus e o segundo, por Esping-Andersen, referem-se a um tipo de intervenção estatal no qual a política social é utilizada, de forma complementar, apenas para corrigir possíveis distorções geradas pelo mercado (DRAIBE, 1989).

Com o advento da Constituição Federal que, ao menos no campo teórico, assegurou o caráter de Estado Democrático de Direito¹⁷, as políticas sociais, entre elas a de assistência social, tiveram sua organização incumbida ao Poder Público, devendo ser estruturadas com base nos objetivos dispostos no art. 194¹⁸. À assistência social foi conferido o estatuto de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, compondo o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social.

Previu-se o desenvolvimento desta política através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, e ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição¹⁹. Realiza-se, ainda, de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, ofertando serviços com qualidade e eficiência²⁰.

De princípio, alguns desafios estavam postos e requeriam enfrentamento em breve. Num primeiro plano era preciso suplantar o padrão de proteção social aplicado no Brasil, considerando o modelo assistencial e clientelista adotado e a cultura patrimonialista local. Paralelamente, para a garantia dos direitos constitucionalmente assegurados, havia necessidade de legislação ordinária apta a institucionalizar as conquistas alcançadas. Todavia, a proposta de universalização dos direitos esbarrou em forças conservadoras, que tentaram retardar ou estabelecer novos rumos na tarefa de superação das práticas tradicionais, favorecendo o poder constituído. Assim, passaram-se cinco anos até a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Neste espaço de tempo, movimentos, estudos e debates foram registrados, no sentido de garantir densidade ao tema, gestando sua regulamentação constitucional.

¹⁷ Estado de legitimidade justa, fundante de uma sociedade democrática que instaura um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos de controle das decisões e de sua real participação nos rendimentos da produção. Assegura constitucionalmente um sistema de direitos fundamentais acoplados com os direitos individuais, os sociais, os coletivos e os difusos, tomando como base os princípios da justiça social, da igualdade e da legitimidade (SILVA, 1990, p. 105).

¹⁸ “I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação do custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados, pautados pelo viés democrático de universalidade, de equidade, de justiça social, de descentralização da gestão, de participação popular e de controle social”

¹⁹ “A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (Art. 5º, da LOAS).

²⁰ Art. 1º, da LOAS.

Todavia, é imprescindível assinalar, que a LOAS é fruto do pacto possível de ser estabelecido entre Estado e sociedade civil naquele determinado momento histórico. Portanto, embora signifique um grande avanço na área, está carregada de contradições e imprecisões, como a falta de clareza nas atribuições das três esferas de governo, os critérios restritivos estabelecidos na previsão dos benefícios de prestação continuada, a supressão da renda mensal vitalícia, entre outros.

Ainda, assim, a LOAS estabeleceu um sistema descentralizado e participativo de assistência social nas esferas de governo, cuja estrutura engloba as diversas instâncias decisórias, respeitando as diretrizes de participação popular e controle social, formadas por fóruns, conselhos, conferências, comissões intergestores, fundos.

Todavia, mesmo diante desta nova ordem, na prática, determinadas atitudes ainda denotam traços patrimonialistas e clientelistas. A era Collor foi alvo de denúncias públicas de corrupção, praticadas pela primeira-dama Rosane Collor quando à frente da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Já o Presidente Itamar Franco, que o substituiu após sua cassação, também não alterou a adoção de programas eventuais e meramente compensatórios, como de distribuição de leite e cestas básicas, deixando de implementar uma política integral de assistência social.

Sob o pretexto de imprimir o reordenamento institucional²¹, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Medida Provisória nº 01/95, extinguiu o Ministério de Bem-Estar Social e todas as suas estruturas de administração direta e indireta, autarquias e fundações, e instalou a Secretaria de Assistência Social, ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Novamente, em 1999, promoveu novo enxugamento de estrutura e de recursos, tendo fechado todos os seus escritórios de representação nos Estados, e criado a Secretaria de Estado de Assistência Social.

Contudo, persistiu a marca da intervenção tradicional assistencial, ainda com forte incidência do patrimonialismo. Em paralelo às estruturas governamentais, instituiu o Programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama do país, e tendo como conselho consultivo, além de instituições da área, pessoas físicas de renome na sociedade, tais como Renato Aragão, XUXA, Regina Duarte, entre outros, com o intuito de alterar a forma de gerenciamento da questão social.

²¹ O reordenamento institucional pressupõe a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização ou execução da política de assistência social, com o intuito de serem evitados o paralelismo e a superposição de programas, assim como a fragmentação das ações, o excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços, ou ainda, os elevados gastos de recursos humanos, materiais e financeiros em atividades meios.

Por sua vez, no governo Lula, apesar de definir um Ministério específico para a área, responsável pela instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²², manteve, em paralelo, a lógica de concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) para as entidades reconhecidas como filantrópicas e benemerentes, não só da área de assistência social, mas também de saúde e de educação, que chancela o recebimento de exonerações tributárias e molda o formato de financiamento indireto aparte do orçamento público, objeto de análise do presente trabalho. Continua, portanto, a mescla do público e do privado no trato da coisa pública.

Todas estas medidas confirmam a “refilantropização da questão social, onde a assistência social é reafirmada como benevolência paliativa, renegada como secundária e marginal ao conjunto das políticas” (YAZBEK, 1993, p. 49).

Este enredo exprime a hipótese da qual o estudo em tela partiu e que será elencada nos capítulos subseqüentes, qual seja, a manifestação da coexistência de dois modelos de gestão e de financiamento dos serviços prestados pela rede governamental e não-governamental de atendimento à população usuária da assistência social no Brasil, de modo a explicitar o movimento oscilatório entre a filantropia e a efetivação da política pública, considerando os regramentos e os processos de intervenção dispostos.

A estruturação do modelo que se sustenta sob a ótica da filantropia tem por fundamentação teórica a influência do pensamento social conservador brasileiro, de cunho autoritário, centralizador e com forte presença patrimonialista, determinada pelo precário discernimento de esfera pública exposto no Brasil, tanto na formação da sociedade como na prática tradicional assistencial, que incentiva o assistencialismo, o clientelismo e a benesse, descrita no conteúdo acima.

No entanto, ao mesmo tempo, e em especial após a promulgação da Constituição Federal e das posteriores regulamentações da matéria, prevalece a concepção da assistência social alicerçada no desenho de política pública afiançadora de direitos socioassistenciais, em correspondência aos preceitos da formação do Estado Democrático de Direito introduzidos na Carta Magna, sendo constituída nova referência teórica de orientação do pensamento social, sem, contudo, alterar ou substituir a outra lógica vigente.

²² O sistema unificado reafirma a assistência social como política estatal, resgatando a primazia do Estado como princípio organizativo na implementação de uma nova lógica de gestão que supere o descontínuismo, a sobreposição de ações, o atendimento pontual e o focalismo. Estrutura um conjunto de serviços e benefícios de proteção social para atender as demandas apresentadas, de acordo com a sua complexidade, o porte do município e a capacidade de gestão, além de definir as atribuições e a sistemática de financiamento das três esferas de governo considerando as realidades locais e regionais.

Assim, permanecem co-existindo os dois modelos relatados, que embora assimilados como protótipos viáveis de intervenção na realidade social, integram uma área específica de atuação, mas convivem em paralelo e estão permeados de contradições técnicas, conceituais, jurídicas e normativas. “A assistência social parece não fugir do dilema entre constituir-se em política de provisão de necessidades básicas ou a tradicional prática de socorro e ajuda” (GOMES, 2001, p. 59).

Há, assim, que se questionar: este enredo se configura como uma contradição inerente à questão social, tornando-se uma disputa própria dos diferentes interesses em presença e que, portanto, comporá de forma perene o seu desenrolar; ou é consequência da baixa densidade política até então encontrada de promover a superação do modelo conservador assistencial, historicamente traduzido pela ajuda aos mais necessitados mediante ação pontual e compensatória, com poucos recursos, e pela busca de conveniências eleitorais pela via do clientelismo na órbita das relações pessoais, tratado como particularidade da esfera privada, em transição para o modelo de proteção social que afiança direitos socioassistenciais, com forte cobertura do Estado, no terreno da esfera pública para sua gestão e financiamento, e que se transveste, neste momento, em uma contradição em processo de realinhamento?

Entre o pesado legado de tradição autoritária e excludente e as mudanças em curso no mundo contemporâneo, o cenário público brasileiro está atravessado por alternativas antagônicas de futuro, contrapondo, de um lado, as possibilidades de uma regulação democrática da vida social que tenha como medida o reconhecimento e a generalização de direitos e, de outro, propostas neoliberais que representam uma tentativa de privatização das relações sociais pela recusa de mediação pública dos direitos e esferas de representação ... (PAOLI; TELLES, 2000, p. 114).

Para melhor compreensão, faz-se necessário um aprofundamento acerca da concepção de Estado impressa constitucionalmente, que assegurou direitos fundamentais e impôs o reordenamento das políticas sociais públicas como estratégia de atendimento das demandas societárias, culminando, ao fim, na marca da política de assistência social, em contraponto às práticas tradicionais e aos ditames neoliberais.

1.2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO VIABILIZADOR DO SUAS

A noção de Estado, enquanto organização política que congrega elementos constitutivos característicos, tais como a existência de um território compreendido dentro de fronteiras determinadas, habitado por um conjunto de sujeitos possuidores de direitos e deveres, submetidos a um ordenamento político-jurídico específico, assentado em instituições

duradouras que superem o âmbito privado e assumam o esboço de esfera pública, aparece na Europa nos fins do século XV e início do século XVI.

Todavia, não há uma concepção única e homogênea acerca de seus contornos. No caso em questão interessa demarcar os principais enfoques sociológicos de Estado Moderno²³, implantado com a modernidade capitalista, desde a mercantil até a industrial, representando uma forma de organização do poder historicamente determinada e desenvolvida.

Portanto, faz-se premente registrar, que o Estado Democrático de Direito se consubstancia em uma das modelagens de evolução desta forma de organização política. Há certo consenso na ciência política²⁴ de que, no mundo ocidental, existiram quatro formatos de Estado que regularam a relação entre os grupos constituintes do corpo político e estabeleceram as funções de suas instituições:

1. Estado Absolutista

Surgiu como uma modalidade de substituição ao sistema medieval, de modo a superar as organizações corporativas, em especial da magistratura e do clero que, juntamente com o soberano, obtinham grande poder de decisão, e estavam isentos de qualquer sistema de controle. Foi solidificado sob o formato de Estado posto que, no campo jurídico-político, integrou as unidades locais e constituiu um território jurisdicional, além de instituir exército próprio, organizar a burocracia e estabelecer um modelo de mercado, embora submetido à autoridade única de um monarca absoluto. No campo econômico imperou com o mercantilismo, fortalecendo o mercado interno e a relação com os demais mercados além fronteiras, viabilizado pela produção e pela criação do organismo de fazenda pública para cobrança de impostos.

Teve na figura de Hobbes o seu maior defensor, na medida em que o Estado de Monarquia Absoluta representava a única possibilidade pacífica de convivência entre os seres humanos que estavam envolvidos na guerra de todos contra todos. A alternativa repousava na

²³ Para Hegel, o Estado, eminentemente racional, incorpora uma dimensão moral e ética na qual se articula a plena emancipação humana (HEGEL, 1999). Quase que como contraponto, Weber enfoca o Estado enquanto comunidade humana que, dentro de um território, aspira com êxito o monopólio legítimo da violência, assentado na crença da legalidade e na conformidade das ações administrativas com as normas jurídicas (WEBER, 1999). Outra vertente da teoria de Estado com origem na violência é a concepção marxista, que o reconhece como um produto histórico da violência e do direito de conquista. Na visão de Marx, o Estado só pode ser compreendido em sua historicidade no campo da luta de classes e se constitui em um instrumento de poder utilizado pelas classes dominantes no intuito subjugar as classes dominadas. Cabe a ressalva de que para o marxismo o Estado compunha uma superestrutura e se encontrava condenado a desaparecer em função das leis e do desenrolar da própria história, a fim de atingir uma sociedade sem classes (MARX, 1978).

proposta de submissão da vontade própria de cada homem à vontade de um único homem (Leviatã) ou a uma assembléia determinada. Para ele, o absolutismo deriva de um pacto social (HOBBS, 1979).

Contudo, aspectos políticos e econômicos, acompanhados de outros determinantes, levaram à sua decadência, culminando com a promulgação da revolução industrial pela burguesia e a instituição do Estado liberal. Do ponto de vista político, se concentraram, basicamente, na consolidação de um sistema totalitário, marcado pela tirania e pelo paternalismo, que apregoavam a restrição das liberdades e a adoção da postura de subserviência e, do ponto de vista econômico, seu desenvolvimento sofreu as limitações impostas pela tecnologia adotada.

2. Estado Liberal

O Estado Liberal compõe, juntamente com o Estado Social e o Estado Democrático de Direito, uma das variantes do Estado de Direito²⁵. Assim, eles não são antagônicos, mas primam por enfatizar elementos próprios que os caracterizam.

São características essenciais do Estado de Direito: estrutura formal do sistema jurídico, garantia das liberdades fundamentais com a aplicação da lei; estrutura material do sistema jurídico, liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade; estrutura social do sistema jurídico, a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora; e estrutura política do sistema jurídico, separação e distribuição do poder (COUTO, 2004, p. 59).

No caso do Estado Liberal, seu reconhecimento está calcado nos princípios fático-normativos de organização social, quais sejam, a Constituição, as Declarações dos Direitos Individuais e a instituição de uma burocracia administrativa, em contraposição aos limites impostos pela autoridade absoluta e soberana.

Importa salientar a prevalência da terminologia weberiana do elemento essencial que define o Estado, reservando aos poderes públicos o monopólio da violência, legitimado pelas

²⁴ Ver: MANNHEIM, 1953; BOBBIO, 1986; COTARELO, 2004; DÍAZ, 2004; SANTOS, 1999. Vale registrar que os dois primeiros autores não fazem a distinção apresentada neste estudo entre o Estado Social e o Estado Democrático de Direito.

²⁵ “El Estado de Derecho, así básicamente concebido, es un tipo específico de Estado, un modelo organizativo que ha ido surgiendo y construyéndose en las condiciones históricas de la modernidad como respuesta a ciertas demandas, necesidades, intereses e exigencias de la vida real, de carácter socioeconómico y, unido a ello (como siempre ocurre), también de carácter ético y cultural ... Tales necesarios caracteres generales (entendiendo siempre que el Estado de Derecho, como la democracia misma, es siempre una realidad de carácter procesual, perfectible y abierta en el tiempo) serían, a mi modo de ver, principalmente los cuatro siguientes: a) Imperio de la ley; b) División de poderes; c) Fiscalización de la Administración; d) Derechos e libertades fundamentales” (DÍAZ, 2004, p. 63).

normativas jurídicas, bem assim a implantação de quadro jurídico e institucional identificado com o tipo racional-legal.

No que tange à articulação econômica, institui a livre economia de mercado, calcada na teoria econômica clássica da chamada Escola de Manchester, com inspiração em Adam Smith, que visa a competição no mercado mundial e a abstenção da intervenção estatal no processo produtivo, restringindo-se à manutenção da ordem pública, da defesa nacional, e da disponibilização de obras e financiamentos necessários ao aumento da produção.

Estes princípios forneceram as bases para a consolidação do sistema capitalista que, sob a nova roupagem neoliberal, estão sobrepujantes até nossos dias, e comungam resultados diretos nas políticas sociais públicas, em especial na política de assistência social, conforme será descrito no item posterior.

3. Estado Social

Busca ultrapassar uma das principais críticas ao Estado Liberal, qual seja, a de garantir apenas a igualdade formal dos direitos (declaração e proteção jurídica de liberdades e direitos fundamentais, civis e políticos), ainda que não plenamente, ocultando as causas e as conseqüências que culminam em desigualdades reais.

Valoriza a iniciativa de um Estado mais intervencionista, propondo o atendimento das demandas sociais por maior participação política e de prestação de serviços públicos. Tem seu escopo cimentado sob a ótica da proposta social-democrata, veiculada pelo Estado de Bem Estar Social²⁶, segundo a qual o Estado tem a função de assegurar os direitos fundamentais do cidadão, em contraponto à lógica das relações mercantis²⁷.

Os pilares de sustentação das políticas de bem-estar social em seu período de ouro (1945-1975) estiveram circunscritos ao pleno emprego, respaldados na prosperidade

²⁶ A proposta do Estado de Bem-Estar Social ganhou corpo com a crise econômica capitalista de 1929, tendo como objetivo promover a segurança social e a regulação da economia. Nesta fase, e especialmente com mais veemência a partir da Segunda Guerra Mundial, com a mesma pretensão da classe trabalhadora, ou seja, de ver atendidas as suas demandas, os capitalistas referendaram a instituição de um Estado intervencionista que passaria, então, a atuar nos campos em que o mercado não demonstrasse grande interesse.

²⁷ Para Polany a lógica da economia de mercado é a seguinte: o emprego e o salário dependem da lucratividade dos negócios; a lucratividade dos negócios depende dos câmbios estáveis e das condições sólidas de crédito, sob os cuidados dos controladores do sistema financeiro (banqueiros); o orçamento sólido e as condições estáveis de crédito interno pressupõem câmbios externos também estáveis; os câmbios só podem ser estáveis se o orçamento doméstico for seguro e se as finanças internas do Estado estiverem equilibradas, o que regula os investimentos públicos. O autor entende que não é admissível uma economia de mercado separada da esfera política, bem como que o trabalho e o capital não podem ser enfocados como mercadoria e que o mercado precisa da regulação do Estado, visto que a auto-regulação da economia resultou no fracasso da utopia dos três princípios apregoados pelos clássicos liberais: livre comércio, mercado livre do trabalho e livre funcionamento do padrão-ouro (POLANY, 1980).

econômica de pós-guerra, dentro de um mercado capitalista liberal; na doutrina keynesiana²⁸ e no esquema beveridgiano²⁹ de seguridade social; na segurança da aquisição da renda e da ocupação dos postos de trabalho garantidas pela legislação trabalhista; na universalização dos serviços sociais; na instituição de uma rede de proteção social, de modo a impedir que segmentos socialmente vulneráveis se resvassem para além da linha de pobreza (PEREIRA, 1999).

Se caracterizou, portanto, como um novo pacto social entre capital e trabalho, como uma nova fase do capitalismo, como um novo sistema de produção social-democrata, composto de desenvolvimento econômico, bem-estar social e conquistas políticas, apontando vantagens tanto para a classe trabalhadora como para o capital. Portanto, ele não se restringe ao projeto de uma única classe, mas sim na reorganização da relação entre o Estado e a sociedade, e deste com a economia, ou seja, na reconfiguração do sistema de poder.

Identifica-se, aqui, uma construção bastante complexa deste tipo de Estado. Concomitantemente, ele foi marcado tanto pela ação progressista e organizada da classe trabalhadora, como pela crise financeira que assolava o sistema capitalista no final da década de 1920, aliado às proposições keynesianas para manter o funcionamento satisfatório da economia capitalista, salvando-a da referida crise.

Esping-Andersen (1991, p. 102) lembra que “o *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”. As ações devem ter caráter universalista e abranger as áreas vitais para o bem-estar societário.

Este modelo vigorou com êxito até a década de 1970, chamado “círculo virtuoso”. Contudo, a partir desta data, entrou em colapso, posto que a dinâmica da acumulação capitalista se confrontou com o modo de regulação estatal e com os pactos democráticos estabelecidos entre capital e trabalho, gerando uma imensa crise do *Welfare State*, abordada segundo uma multiplicidade de causas, de acordo com a concepção teórica e ideológica seguida pelos diferentes autores e correntes.³⁰

²⁸ Segundo Keynes, é fundamental que o Estado intervenha nas políticas econômicas na perspectiva de evitar novas crises e manter o ciclo do capital, mediante a adoção de certos mecanismos: controle dos juros e dos preços; política fiscal; distribuição de subsídios; políticas sociais (KEYNES, 1988).

²⁹ O Plano Beveridge apresenta como principais atribuições para a seguridade social: responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida do cidadão; universalidade dos serviços sociais; implantação de “rede de segurança” dos serviços de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

³⁰ Ver estudo realizado por DRAIBE e WILNÉS (1988).

Mesmo considerando os múltiplos enfoques decorrentes da leitura das causas da crise do Estado de Bem-Estar Social, em suma, ela se caracteriza como o reflexo direto do recrudescimento do capitalismo, por um lado, por intermédio da crise fiscal e, por outro, da retração da social-democracia, que afeta as estruturas sociais e de poder e dificulta o tratamento das desigualdades e exclusões sociais. Enfim, resulta do desconcerto da conjugação da política econômica com a política social, na perspectiva de manutenção do modelo capitalista neoliberal.

Por sua vez, os autores mais progressistas reconhecem que o modelo de Estado de Bem-Estar Social está proporcionalmente relacionado com o déficit público. Assim, a crise financeira-fiscal é consequência inerente ao processo e vem acompanhada da crise da sociedade do trabalho³¹, ao gerar a desmercantilização da força de trabalho. O capital, representado no salário direto se comprime, reduzindo a base social de exploração e, conseqüentemente, a contribuição para o fundo público, que se vê esgotado em suas reservas.

Santos aborda a necessidade de reinvenção do Estado Social diante do contexto vigente, argumentando a existência de uma nítida crise no contrato social até então estabelecido.

O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se produz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum. A crise da contratualização moderna consiste na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão (SANTOS, 1999, p. 86-93).

Este contexto é contraditório, com a vigência acirrada de um processo de exclusão, composto pelo pós-contratualismo, situação em que os indivíduos até hoje incluídos no contrato social são dele retirado, sem quaisquer perspectivas de regresso, e na outra ponta, em condições mais aviltantes, pelo pré-contratualismo, consistente no bloqueamento do acesso à cidadania para aqueles indivíduos que um dia a ela almejavam ascender.

Para o autor, diante deste quadro, a viabilidade que sustenta a construção de um novo contrato social está inscrita na transformação do Estado, de modo a ampliar a participação social e, conseqüentemente, o exercício da democracia, com resgate dos movimentos sociais. O processo de desmantelamento do Estado nacional, por via do declínio do seu poder regulatório, da sua soberania, torna obsoletas as teorias do Estado, tanto liberais quanto marxistas.

³¹ Para maior compreensão ver HABERMAS (1987); OFFE (1989); ANTUNES (1995); OLIVEIRA (1993).

Em realidade, sob a denominação de Estado, está emergindo uma nova forma de organização política mais vasta, onde este é o articulador e integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. Os bens públicos até agora produzidos pelo Estado – legitimidade, bem estar econômico e social, segurança e identidade cultural – são objeto de disputa e de negociação permanente por ele coordenado, com variável nível de estruturação e de respostas.

O Estado atual é uma relação política parcelar e fraturada, aberta para a competição entre agentes políticos, com concepções alternativas de bem comum e de bens públicos. É mais que uma materialidade institucional burocrática, um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional. É um campo onde, simultaneamente, as várias formas de fascismo societal buscam articulações que amplificam e consolidam as suas regulações despóticas, transformando o Estado em componente do seu espaço privado, com ênfase no espaço público não estatal, como poderá ser melhor observado nos capítulos II e III. Para se contrapor, as forças democráticas terão de se centrar nas lutas por uma democracia redistributiva.

Também Offe anota que ocorre uma alteração no consenso estabelecido com base no contrato social do Welfare State, ocasionando sua crise política e a fragmentação dos movimentos sociais, “como um reflexo das mudanças estruturais e de novas situações em que se encontram os agentes políticos, tanto individuais quanto coletivos” (OFFE, 1989, p. 283). Cada vez menos os indivíduos atuam como pertencentes a uma determinada classe. Hoje têm-se a divisão multipolar, onde estão presentes os desempregados, os integrantes do mercado informal, a esfera dos serviços, entre outros, impondo novas relações.

Para ele, a sociedade capitalista submete o nível político, das relações administrativas coercitivas, e o nível normativo, das regulações e legislações, às exigências do nível econômico, das relações de mercado. Contudo, a acumulação do capital é inversamente proporcional às políticas sociais. Elenca como indicadores da crise que vem ocorrendo desde meados da década de 1970, as sucessivas perdas dos partidos sociais-democratas e socialistas, os abruptos cortes orçamentários nas transferências e serviços, a ausência dos movimentos sociais na agenda do *Welfare State*, o abandono de um projeto igualitário coletivo pela classe trabalhadora, os padrões predominantes de mudança econômica, industrial e tecnológica.

A alternativa seria reverter a lógica, subjogando o nível econômico ao político e normativo e aumentando a participação da população, na intenção de restituir a noção de cidadania. “Se um Estado democrático é um Estado de bem-estar, isso não ocorre devido à

democracia, mas apesar dela. Deve ser devido às solidariedades e aos modos de integração normativa que sustentam a produção contínua de bens coletivos e garantem esta produção” (OFFE, 1989, p. 297). A sociabilidade que está dada informa o tipo de legitimidade desta nova concepção de Estado de Bem-Estar Social e imprime a democracia, vindo de encontro com a afirmação social-democrática de que as práticas de solidariedade da classe trabalhadora reforçam a democratização da democracia.

Nesta linha de análise se encontra Rosanvallon (1991), para quem a crise deste tipo de Estado é a crise da solidariedade, é um problema de ordem cultural e sociológica, tendo como premissa o modelo de desenvolvimento adotado e o sistema de relações sociais estabelecido, visto que, hoje em dia, não há mais correlação entre os direitos sociais e igualdade social. Sugere como dinâmica a desburocratização, a descentralização e a autonomização das funções do Estado para a coletividade, com o propósito de resgatar a cidadania. Envolve compromissos de ordem sócio-econômica, de ordem sócio-política e de ordem democrática. Propõe, ainda, a instituição de uma nova forma de solidariedade social, implantando novos métodos de progresso social, complementares ao Estado Providência.

No entanto, alerta para o cuidado com as tendências de refilantropização das políticas sociais e da desresponsabilização do Estado, observação também apontada por Yasbeck (1995) ao abordar o atendimento ofertado para a população usuária da política de assistência social. No Brasil, estes procedimentos foram regulamentados para transferência das atribuições públicas ao chamado terceiro setor, compreendendo as organizações sociais e as agências públicas não-estatais, a ser pormenorizada no capítulo II. Já o capítulo III resgatará os diferentes institutos jurídicos que conferem incentivos tributários a estas modalidades.

Todavia, cabe o alerta de que as proposições apontadas por Santos e Rosanvallon, ao final, não viabilizam superar com propriedade a força funcional do ideário neoliberal.

Não por mero acaso, o momento de crise do Estado de Bem-Estar Social coincidiu com a expansão do neoliberalismo nos fins dos anos de 1970, acarretando significativa regressão em sua agenda.

O neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital, como o Fundo Monetário Internacional. A desmontagem dos direitos sociais dos trabalhadores, o combate cerrado ao sindicalismo classista, a propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados em que a cultura pós-moderna, bem como uma clara animosidade contra qualquer proposta socialista contrária aos valores e interesses do capital, são traços marcantes deste período recente (ANTUNES, 1999, p. 22).

No item a seguir serão discorridas as implicações do modelo neoliberal na efetivação das políticas sociais públicas, afunilando para a política de assistência social.

4. Estado Democrático de Direito

As considerações até então elencadas culminaram na defesa de um formato de Estado de Direito responsável pela intervenção estatal sob limites mais precisos, ofertando serviços públicos com maior qualidade e organizando a vida social. Tal conformação requer uma sociedade civil mais vertebrada, com forte presença de organizações econômicas, entidades prestadoras de serviços, categorias profissionais, de trabalhadores e dos movimentos sociais, de modo a gerar um novo pacto entre as instituições jurídico-políticas e as demais organizações da sociedade civil. A proposta caminha na vertente indicada por Offe (1989), Santos (1999) e Rosanvallon (1991), já explanada acima.

No Brasil, a perspectiva do Estado Democrático de Direito³² ganhou assento na Constituição Federal, mediante a implantação e implementação de políticas públicas³³, como mecanismo de atendimento qualificado às demandas societárias, co-financiadas por fundos públicos³⁴. O acréscimo diferencial no tocante ao Estado Social de Direito recai na ampliação da participação política e do controle social, além da verticalização das provisões na seara da

³² A responsabilidade do Estado brasileiro no asseguramento da condição de sujeito de direito para todos os cidadãos, dentro do enfoque do Estado Democrático de Direito, comparece como um princípio da Constituição Federal, em seus arts. 1º e 3º, a seguir transcritos. “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

³³ As políticas públicas têm a função de produzir, instituir e distribuir bens e serviços por meio da prestação de serviços, programas, projetos, e benefícios, como forma de materialização e efetivação dos direitos sociais no âmbito da esfera pública.

³⁴ O fundo público se sustenta com a publicização das lutas de classe e com sua passagem da esfera privada para a esfera pública. Engloba tanto a busca da mais-valia e do lucro (valor) como, em contraposição, visando se desvincular das determinações da mercadoria, revigora um novo excedente social, a permanência do processo de luta de classes na produção do fundo público (antivalor). “Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privado” (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

esfera pública³⁵ como *locus* de asseguramento dos direitos fundamentais. Estes componentes integram o escopo do SUAS e serão detalhados no capítulo IV.

A participação política tem suas raízes fulcradas nos princípios da democracia participativa, que enaltece o mérito da participação popular nos processos de tomada de decisão política e na fiscalização das ações, como contraponto ao viés realista e elitista que integram a teoria democrática contemporânea³⁶ e aos limites da democracia meramente representativa³⁷.

Inúmeros mecanismos legais de participação direta foram inscritos na Constituição Federal, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular de leis, audiências públicas, e outros restaram construídos social e juridicamente com prerrogativas de participação, como orçamentos participativos, conferências, fóruns e conselhos setoriais e de defesa de direitos.

Por sua vez, a esfera pública apresenta como elementos constitutivos, organizados de maneira dinâmica e interligada: a) visibilidade social, que supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as decisões políticas nos espaços públicos de representação direta e indireta; b) controle social, que prevê a participação da sociedade civil organizada na pactuação das regras e normatização das negociações, das decisões, da implementação e da avaliação (de processo, de resultado e de impacto); c) representação de interesses coletivos, estabelecendo a mediação entre os sujeitos políticos e as demandas coletivas, onde a mediação é manifestada como uma categoria que compõe o ser social (ontológico) e como uma construção lógica elabora racionalmente para possibilitar a apreensão do movimento do objeto; d) democratização, instituída através da ampliação das arenas de participação e

³⁵ Neste texto utilizamos o conceito de esfera pública entendido como “espaço de publicização de interesses heterogêneos, de confronto entre práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos societários. Assim concebida, a esfera pública envolve, necessariamente, a organização de segmentos da sociedade civil ante projetos políticos e, portanto, a representação de interesses coletivos de grupos e classes sociais contrapostos” (RAICHELIS, 1998, p. 82). Para ciência das discussões mais recentes transcorridas na sociedade contemporânea acerca do tema esfera pública, há que se tomar como referência os principais trabalhos dos autores que têm se destacado nesta área, tais como Jürgen Habermas, em “Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa”; Hannah Arendt, em “A condição humana” e Richard Sennet, em “A decadência do homem público”.

³⁶ Para a teoria das elites, o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo está restrito a uma determinada classe política, caracterizada pela sua condição minoritária de integrantes em proporção à dos governados, onde prevalece o predomínio de uma unidade de ação e de interesses da classe, que favorece o monopólio do poder político e o desfrute de todos os benefícios a ele vinculados (MOSCA, 1992). Já Schumpeter elabora uma crítica veemente à teoria clássica democrática, apontando que, na realidade empírica, há um reduzido senso de responsabilidade e ausência de uma vontade eficaz e eficiente do cidadão comum em assuntos de política interna e externa, onde os interesses individuais se coadunam aos interesses da burguesia, e o cidadão comum tende a ceder aos impulsos irracionais. Em virtude desses pressupostos, na política deve predominar uma camada de “políticos”, entendidos como aquelas pessoas aptas a compreender e a manusear a lógica da política (SCHUMPETER, 1942).

³⁷ Baixo nível de prestação de contas, privatização da política, exercício do poder por políticos profissionais e pela burocracia, entre outros (BENEVIDES, 1994).

decisão política, extrapolando as instituições e os mecanismos formais de representação, com vistas a inscrever a democracia participativa; e) cultura pública, impondo o enfrentamento do autoritarismo e da cultura patrimonialista de apropriação do público pelo privado (RAICHELIS, 1998).

El sector público y, dentro de él, el Estado – representante de intereses generales en los sistemas democráticos (otra cosa es que, pero dígase así entonces, esto no se acepte) – debe, a mi juicio, cumplir por tanto esa triple imprescindible función: de producción (cualitativa), de redistribución (proporcional y progresiva) y de regulación e organización (flexible e revisable) desde esa doble participación del grupo social que, téngase siempre en cuenta, es básica para la identificación de la democracia, del Estado del Derecho y, en consecuencia, del Estado Democrático de Derecho (DÍAZ, 2004, p. 79).

Para Santos (1999) há características próprias dessa nova conformação, tais como a democratização da perda do monopólio do Estado, pelas tarefas de coordenação das diferentes organizações, interesses e fluxos, que competem ao Estado, resultantes de interesses divergentes e até contraditórios; e o fortalecimento da democracia redistributiva, com ampliação dos processos de decisão política e reconstituição do espaço público. As decisões, sobretudo as da área social, só devem ocorrer depois das possíveis alternativas serem escrutinadas, segundo a sua eficácia e a sua qualidade democrática, pelos próprios cidadãos.

Contudo, tal delineamento vem sofrendo as conseqüências da ofensiva neoliberal³⁸, em especial na desregulamentação dos direitos sociais com primazia da responsabilidade estatal e na desconstrução da idéia de esfera pública, revertendo-se na redução do Estado Democrático de Direito.

Sob a justificativa de ineficácia, ineficiência, parasitismo e burocratismo dos órgãos públicos propõem-se o Estado-mínimo, que defende o enfraquecimento e a redução do Estado intervencionista e propulsor de políticas sociais que promovam respostas positivas às necessidades e demandas da população, e efetuem a redistribuição da renda e da riqueza.

A idéia se fundamenta no propósito de minimizar o controle público e facilitar a atuação do setor privado, enfatizando a ofensiva de privatizações. Apesar de todo este

³⁸ O neoliberalismo se caracterizou por um conjunto particular de receitas econômicas e programas políticos, com conseqüências diretas e automáticas no campo social, que começaram a ser propostas com mais veemência a partir dos anos de 1970 por Milton Friedman, inspirado em Friedrich Hayek, como forma de manter o sistema capitalista, logo após a II Guerra Mundial, e de se configurar como uma reação teórica e política ao Estado de Bem-Estar Social. Ganhou corpo e expressão na década de 80 com as eleições de Margaret Thatcher como primeira-ministra da Inglaterra e de Ronald Reagan como presidente dos Estados Unidos da América. Nesta época, novas medidas foram editadas no Consenso de Washington, propondo um Estado forte na defesa do mercado e um Estado fraco no tocante aos gastos sociais, realinhando as políticas sociais sob a lógica do mercado, onde os próprios bens e serviços têm que se auto-sustentar.

antiestatismo, os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal adequado para que sejam criadas as condições propícias à expansão do mercado. “A proposta do Estado mínimo pode viabilizar o que foi bloqueado pelo desenvolvimento da democracia política - o Estado máximo para o capital” (NETTO, 1993, p. 81).

Todavia, mesmo com toda carga de incentivos e de expansão alcançados, no entendimento de Perry Anderson, a lógica neoliberal não conseguiu reduzir os gastos sociais. A diminuição conquistada com a privatização dos equipamentos e serviços públicos acabou sendo direcionada para cobrir as despesas com o seguro-desemprego, atingindo, em muitos países europeus, a taxa de 10%, e com o sistema de previdência social, demandado em função do aumento do índice de sobrevivência da humanidade. Outro limite sofrido esteve ligado à sua incapacidade de elevar as taxas de investimento do capital, visto que a tendência manifesta foi a de promover a inversão especulativa, em detrimento do reforço na produção.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas...A tarefa dos opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes (ANDERSON, 1995, p. 230).

Como decorrência, no plano da política de assistência social, há a retração dos programas universais de proteção social em prol de critérios mais particularistas e seletivos de acesso aos direitos e aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, além da retomada da prestação do atendimento por meio de instituições públicas não estatais ou de organizações não governamentais. Este ideário encontra respaldo na visão conservadora e tradicional assistencial, que opera sob a vertente da filantropia e do clientelismo, já abordada neste capítulo.

A retração do Estado na esfera da proteção social implica na

privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local(...) que atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o bem-estar social (LAURELL, 1995, p. 163 e 167).

O máximo que se permite é uma rede de proteção para atender os mais pobres dos pobres, demarcando a pauperização da pobreza. Indica, assim, a redução do Estado Democrático de Direito a padrões mínimos exigidos para a reprodução social da força de

trabalho e, imediatamente, do mercado. Diante disso, o Estado só deve intervir naqueles campos não-lucrativos, em que a iniciativa privada não demonstre interesse em atuar, ou em serviços de apropriação da coletividade.

1.3 DISCURSO NEOLIBERAL DE REFORMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DE PRIVATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS COM FOCO NA REFILANTROPIZAÇÃO³⁹ DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No período que se seguiu à promulgação da Constituição Federal, pôde-se constatar a atuação de forças políticas contraditórias no campo social. De um lado, procurou-se fortalecer a integração da assistência social no âmbito da seguridade social, conferindo-lhe caráter de direito integrante da conquista de cidadania, sob preponderante atuação do Estado Democrático de Direito. De outro, por força do pensamento conservador e corroborado pelo discurso neoliberal, apregoou-se a implantação do Estado mínimo e a modernização de seus princípios, por meio de múltiplos mecanismos administrativos e legislativos.

Apresentado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, sob a égide de reforma administrativa, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁴⁰, tinha por

³⁹ O termo “refilantropização” da assistência social foi utilizado pela professora Dra. Maria Carmelita Yazbek para explicitar a tendência de retorno à lógica da benemerência e da gestão filantrópica da pobreza, mediante a atenção compensatória e residual das classes subalternas, tendo como referência o modelo de desenvolvimento capitalista neoliberal e globalizado adotado, que impulsiona a desresponsabilização do Estado e propõe a transferência da prestação dos serviços para a sociedade civil, em especial sob a ótica da filantropia privada e da solidariedade social. Este movimento nega as conquistas sociais traduzidas em direitos sociais constitucionalmente assegurados, portanto inscritos no interior do Estado e sinaliza a destituição dos direitos, de forma real e simbólica, em um cenário de redução dos investimentos públicos na área social, obstrução dos instrumentos de intervenção social previstos na Constituição Federal e na LOAS, e deslegitimação dos espaços de representação. Neste sentido, a autora procura esclarecer que os padrões brasileiros de assistência social estão estruturados ao sabor do casuísmo histórico, em bases ambíguas e difusas, garantindo apenas um atendimento precário aos seus usuários, apesar da pauperização no país não ser apenas conjuntural, mas resultar da organização social, política e econômica da sociedade. A reversão deste processo requisita a adoção de políticas públicas estatais que busquem a recomposição dos sujeitos históricos participativos e respondam qualitativamente às demandas societárias.

⁴⁰ Na introdução do Plano de Reforma do Aparelho do Estado estava assinalado que “a crise do Estado teve início nos anos de 1970, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento de desemprego e elevado índices de inflação. A desordem econômica e a sobrecarga de demandas tomadas como expressão das dificuldades do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicadas com relativo sucesso no pós-guerra (...) A crise do Estado definiu-se, então, como (i) uma crise fiscal, identificada pela perda do crédito público e por uma poupança pública que se torna negativa; e como (ii) uma crise de modo de intervenção burocrático e planejador do Estado (...) Neste sentido, são inadiáveis: (i) o ajustamento fiscal duradouro; (ii) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da concorrência internacional; (iii) a reforma da previdência e a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (iv) a reforma do

essência transformar a administração pública brasileira, classificada como burocrática, em gerencial. Previa, ainda, um conjunto de reformas - política, administrativa, previdenciária e tributária - que até hoje se encontram em alternados processos de discussão e revisão no Congresso Nacional.

Os primeiros passos foram iniciados nos anos 80, com o ajuste fiscal e as privatizações, com o objetivo de sanear as finanças do Estado. O passo seguinte exigia rígida reformulação do serviço público, numa tentativa de melhor atender a demanda social. “A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 23).

Segundo o autor, diante do exposto, as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público, a democracia e a administração pública democrática, em superação ao Estado patrimonialista, que não faz a distinção entre o público e o privado e se utiliza do nepotismo e da corrupção, requerem mudanças. Assim,

a democracia, instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, assegura os direitos sociais contra a exploração e afirma os direitos públicos em oposição aos interesses privados, deve se tornar mais participativa ou direta, e a administração pública burocrática, instituição administrativa que usa os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional, deve ser substituída pela administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 26).

A crítica posta para a administração pública burocrática é a de que o controle hierárquico e formalista dos procedimentos se mostrou inadequado, lento, caro e ineficiente, submetida às novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público, tais como a existência de subsídios desnecessários e a isenção de impostos para empresários; a concessão de benefícios especiais para a classe média; a previsão de privilégios aos funcionários públicos, entre outros exemplos.

Esses benéficos e privilégios comparecem como consequência dos modelos de Estado adotados anteriormente: Estado Liberal – que tinha por propósito garantir os direitos de propriedade e a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente, o

aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. O governo do Brasil, através de seus três Poderes, não tem hoje problema de governabilidade, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa” (BRASÍLIA: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995, versão 09/08/95, p. 2 e 3).

que gerou a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado; Estado Desenvolvimentista – que utilizou os mecanismos de mercado e, no século XVIII, o controle político do Estado para direcionar o excedente da economia para os capitalistas e os burocratas.

A proposta da administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século XX como resposta à crise do Estado, coincidindo com a derrocada do Estado de Bem Estar Social, tendo como características básicas: ser orientado para o cidadão sob o aspecto político e concentrado nas necessidades do consumidor na vertente econômica; visar à obtenção de resultados ao estabelecer rigoroso controle sobre o desempenho aferido mediante indicadores acordados no contrato; promover a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação; depositar confiança limitada nos políticos e funcionários públicos, delegando autoridade e responsabilidade ao gestor público; utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Todavia, cabe observar que os benefícios e privilégios acima criticados não sofreram solução de continuidade na idéia então defendida, em especial no que concerne ao financiamento indireto da política de assistência social, ganhando reforço por institutos jurídicos, a ser discorrido no capítulo III.

Bresser Pereira tenta mostrar que o pensamento de reforma do Estado apresentado não está vinculado com a corrente conservadora neoliberal do Consenso de Washington, embora tenha sido adotado com vigor nos governos Thatcher na Inglaterra e Reagan nos EUA, ou com a corrente social-democrata, com reformas semelhantes ocorridas na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia, todas na década de 1970, bem como no início de 1990, na França, e até mesmo com o social-democrata Clinton nos EUA. A origem no Brasil data de 1967, no governo de Castelo Branco, ao promover uma radical descentralização da administração pública brasileira, incluindo as empresas de propriedade do Estado, fase anterior ao ideário neoliberal.

A confusão com os princípios neoliberais comparece porque as técnicas de gerenciamento empregadas são introduzidas no período similar aos programas de ajuste estrutural, que têm por objetivo enfrentar a crise fiscal do Estado. No entanto, é de se registrar sua similaridade ao se deparar com os procedimentos defendidos pela mencionada reforma, tais como redução dos gastos públicos a curto prazo e o aumento da eficiência gerencial a médio prazo, com rebatimento na redução dos funcionários públicos, do tamanho do Estado e das áreas de sua intervenção.

A reforma previa quatro setores de intervenção nos Estados modernos:

1. Núcleo estratégico, no qual se definem os direitos previstos na legislação e as respectivas políticas públicas a serem implementadas, sendo formado pelos Poderes Legislativo, Judiciário e pela cúpula eletiva e de confiança do Poder Executivo. Em se constituindo na essência do Estado, impõe estar composto por servidores públicos altamente competentes, capacitados e remunerados, com previsão de carreiras específicas e de estabilidade;
2. Atividades exclusivas, que garantem o cumprimento e o financiamento das mencionadas políticas públicas e da legislação, de forma descentralizada. Este grupo é integrado pelas Forças Armadas e pelas Agências Arrecadoras de Impostos, funções tradicionais do Estado, como também pelas Agências Reguladoras e de Financiamento, além do fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. A estrutura administrativa é montada por meio de agências autônomas;
3. Serviços não exclusivos, integrados por todos aqueles que o Estado provê, mas que também podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal, como por exemplo, os de educação, saúde, assistência social, cultura, pesquisa científica, porque fogem ao poder extorverso do Estado, ou seja, o poder de impor leis e impostos para a sociedade civil. São financiados ou subsidiados pelo Estado, através de dotações orçamentárias destinadas às entidades ou diretamente aos beneficiários, mas controlados pela sociedade. A execução dos serviços recai fundamentalmente pelas organizações sociais de direito privado;
4. Setor de produção de bens e serviços, formado pelas empresas estatais.

Cabem aqui algumas ressalvas. Primeiramente no que tange à composição do núcleo estratégico, visto que a proposta desconsiderou as instâncias de deliberação e de participação política asseguradas constitucionalmente, tais como os conselhos de políticas setoriais ou de defesa de direitos, entre outros, que ditam como imperativo a efetiva participação popular e o controle social na definição e fiscalização de políticas públicas, e que na estrutura administrativa estão vinculadas ao Poder Executivo.

Como segundo ponto, é de se destacar que as atividades exclusivas elencadas também como os serviços sociais e a seguridade social abarcam as mesmas políticas públicas relacionadas como serviços não exclusivos, ou seja, a educação, a saúde, a previdência social, a assistência social, dentre outras. Ademais, a Constituição Federal dispõe que estes serviços relacionados como não exclusivos, realmente possam ser prestados em parceria com a

sociedade civil, mas de forma complementar, na medida em que prevê a primazia da responsabilidade do Estado, e a integração destas à rede de proteção social prestadora de serviços.

Há, ainda, uma grande confusão na caracterização dos serviços públicos não estatais, entendidos como aqueles que não fazem parte do aparelho do Estado e que devem se dedicar ao interesse público, mas que no fundo dependem basicamente do repasse de recursos financeiros, e às vezes dos recursos humanos, do próprio Estado para promoverem suas atividades e sua manutenção. Os recursos não são só provenientes do orçamento, como também se originam nas exonerações tributárias, que não integram o orçamento e não são fiscalizados pelas diferentes instâncias de controle, internas ou externas, aspectos que podem ser observados no conteúdo do capítulo III.

Neste sentido, foram editadas várias leis que legitimam a criação de Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP's), Organizações Sociais (OS's), lei do voluntariado, entre outras, bem como introduzidos novos benefícios e exonerações tributárias, inclusive para quem remunera sua diretoria e cobra pelo serviço prestado. Este tema será objeto de discussão no capítulo II. Por fim, ao enaltecer o poder extroverso do Estado, ainda que insista na ultrapassagem das funções tradicionais, novamente recai nestas, enquanto um dos pressupostos neoliberais.

Comporta aqui parênteses para relacionar que este quadro vem a ser agravado quando se reservou maior responsabilidade na execução dos serviços sociais, consagrando-os como integrantes do “terceiro setor”. Enquanto o primeiro setor é relacionado com o Estado e o segundo com o mercado, o “terceiro setor”⁴¹ está focado na sociedade civil e seria composto pelo setor privado não lucrativo que busca a consecução de objetivos coletivos. No entanto, cabe lembrar que a esfera da sociedade civil, reconhecida nesta ótica como o espaço dos entes privados, engloba desde grandes corporações empresariais, como também organizações culturais, religiosas e até instituições de assistência social dos mais variados tipos.

Existe, assim, forte ambigüidade do termo, posto que a lucratividade pode ser travestida por grande reconhecimento social de seus dirigentes e operadores, o que resulta em *status* social e poder de influência, além da fruição de propaganda favorável e, outras vezes, na diluição dos lucros obtidos através de contrapartidas e despesas indicadas como gastos com

⁴¹ O termo terceiro setor surgiu nos Estados Unidos, sendo primeiramente utilizado por John D. Rockefeller III, como o setor privado sem fins lucrativos, o qual inclui milhares de instituições absolutamente indispensáveis à vida da comunidade, dependendo, para sua sobrevivência, de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por parte dos cidadãos (*apud* LANDIM, 1999:70). Conforme Ioschpe, o mesmo sentido foi adotado no Brasil, sendo trazido por um funcionário da Fundação Roberto Marinho (MONTÃO, 2002).

a atividade desenvolvida, além de também visarem as ações desencadeadas ao atendimento de interesses econômicos advindos dos benefícios fiscais concedidos. Ainda que existam entidades que não se encaixem nestes parâmetros, a grande maioria depende do repasse de recursos financeiros, materiais e humanos, governamentais e comunitários, para consecução de seus trabalhos.

Mesmo diante da complexidade da relação público e privado que esta questão engendra, persiste a ênfase no desenvolvimento das ações e dos serviços socioassistenciais por via da atuação de entidades privadas, fundada em justificativas como a ausência da capacidade de governança que atingiu o Estado moderno, a inoperância deste Estado burocratizado frente às exigências da sociedade e do mercado e a forte crise fiscal que o assola desde a década de 1980.

Estas passaram a assumir as atividades consideradas não exclusivas do poder público, embora se refira ao desenvolvimento das políticas sociais de atenção à saúde, à educação, à assistência social, ao meio ambiente, entre outras áreas, conforme previsão da Lei nº 9.226/98, a qual adota a transferência de responsabilidade mediante o estabelecimento de um contrato de gestão com entidades qualificadas como organizações sociais, de acordo com a discricionariedade do chefe do Poder Executivo.

As organizações sociais estão autorizadas a receber o patrimônio público, os servidores e a dotação orçamentária do ente estatal, havendo, ainda, a possibilidade de cobrarem pelos serviços prestados. Ficam também dispensadas das exigências da lei de licitações para aquisição de bens, de materiais e de equipamentos, bem assim da realização de concursos públicos para contratação de pessoal.

Polêmicas têm sido suscitadas com a adoção deste direcionamento administrativo para o aparato estatal brasileiro, em especial no que tange ao descompromisso com as diretrizes constitucionais de participação popular e controle social, posto que desconsidera os conselhos paritários e deliberativos – da saúde, da criança e do adolescente, do trabalho, da assistência social, do idoso - enquanto espaços de participação política e de fiscalização das ações e dos recursos públicos, se afasta da idéia da prestação de serviços públicos que atendam as reais demandas societárias em um patamar de protagonismo social, além de manter os benefícios e exonerações tributárias tão criticados mas legalmente assegurados. Este assunto será melhor debatido nos capítulos II e III.

Em sua modelagem atual, o discurso neoliberal vem alterando seu centro de interesse e suas prioridades. Se, ao início, as preocupações se concentravam no corte dos gastos sociais e na redução da intervenção estatal, na atualidade se direciona mais à descentralização, à

focalização e à privatização. A descentralização é vista como forma de aumentar a eficiência; a focalização visa melhor direcionar os gastos, dirigindo os programas aos setores mais pobres da população; e a privatização representa resposta à crise fiscal do Estado⁴².

Assim que, no governo Lula, foi retomada a proposta de reforma do Estado, agora em nova roupagem, com a instituição de fundações sem fins lucrativos, integrantes da administração pública indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado, neste último caso, para o desempenho de atividade estatal que não seja exclusiva do Estado, nas seguintes áreas: saúde; assistência social; cultura; desporto; ciência e tecnologia; meio ambiente; previdência complementar do servidor público; comunicação social e promoção do turismo nacional⁴³.

A fundação estatal com personalidade jurídica de direito privado terá patrimônio, quadro de pessoal e receitas próprias, além de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, apesar de sujeita às disposições legais referentes à licitação e contratos. Embora vinculada ao órgão em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade, e submetida à fiscalização do sistema de controle de cada Poder e ao controle externo, sem poder realizar cobranças diretas e indiretas aos usuários⁴⁴, descaracteriza, sobremaneira, a racionalidade do Estado Democrático de Direito imposta na Constituição Federal.

Ambos os redirecionamentos causam impactos imediatos na assistência social, posto que absorvem, em grande proporção, a ótica clientelista, assistencialista e filantrópica, que a relaciona direta e exclusivamente com a pobreza absoluta, como uma ação mecânica e pontual, voltada para suprir as carências crônicas, sem o propósito de dirimir as desigualdades sociais. Nesta esteira, a assistência social torna-se sinônimo de seletividade e de residualidade.

A ação é toda sistematizada sobre determinados segmentos, para atender grupos específicos, sujeita ao processo de acumulação do capital e aos diversos jogos de interesses, e não como um direito social de conteúdo progressivo, cuja política pública está voltada a quem dela necessitar, considerando a família ou qualquer outro grupo estabelecido como um elemento constitutivo das relações sociais. Busca-se, então, restringir ao máximo o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, sem, contudo, redistribuir os bens, serviços e riquezas socialmente produzidos.

⁴² Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

⁴³ Projeto de Lei Complementar nº 22/07, de iniciativa do Poder Executivo Federal, que regulamenta o inciso XIX, do art. 37, da Constituição Federal. Sofreu emenda substitutiva de Plenário, apresentada pelo Deputado Federal Pepe Vargas, do PT/RS, sendo convertido em Projeto de Lei Complementar nº 92/07, com o propósito de aperfeiçoar o projeto original, introduzindo novos artigos que regulam a sua relação com o Poder Público e com as normativas das políticas setoriais envolvidas, sem promover alteração na essência de seu conteúdo.

Todavia, o conceito de assistência social *lato sensu*, introduzido em parte na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Assistência Social, contém propriedades essenciais que a caracterizam como uma política social pública com identidade própria. Exatamente ao inverso dos princípios neoliberais, a nova ordem da assistência social tem o propósito de estabelecer critérios de atenção totalmente compatíveis com os direitos de cidadania, com caráter preventivo, progressivo e redistributivo, cujo exercício impeça a transferência de renda da base da pirâmide para o seu topo (PEREIRA, 1995).

Assim pensada, enquanto uma política originária de um movimento constitucional e de declaração de direitos, sob responsabilização expressa da esfera pública pela sua garantia, a assistência social é conceituada como um conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios, instituídos pelo poder público, na esfera do Estado, espaço contraditório atravessado por interesses coletivos e privados, contando com a complementaridade da sociedade civil, destinados a suprir as demandas sociais da área, especialmente no que tange ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade e de risco pessoal e social. Portanto, se constitui em política social não contratual, não contributiva e desmercadorizada, estabelecendo uma relação orgânica com as demais políticas sociais e econômicas na arena do Estado.

Como política pública destina-se a superar a debilidade de certos segmentos, desfazer exclusões e assegurar o direito à vida e aos bens e riquezas sociais dentro de um padrão ético de dignidade, construído historicamente, numa dada sociedade. É, assim, política de longo alcance, porque contém o homem, por natureza, fragilidades e heterogeneidades, exacerbadas pela sociedade, que também geram exclusões e vulnerabilidades, tudo de forma a fazer nascer necessidades especiais.

Para tanto, impõe incluir na provisão de bens tanto os aspectos que suprem as necessidades materiais como as necessidades cognitivas do ser humano, como: a informação, a convivência familiar e comunitária saudáveis, a capacitação profissional e intelectual, a oportunidade de participação e de controle nas decisões políticas.

⁴⁴ Artigos 2º, 3º e 4º do Projeto Substitutivo.

1.4 POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS QUE AFIANÇAM DIREITOS

Neste contexto, a política social pública é entendida como um campo de práticas mediadoras entre as condições de vida, pautadas nos padrões de sociabilidade que se deseja imprimir na sociedade; os processos de legitimação política, cujas decisões são referendadas tanto em seus aspectos políticos quanto legislativos e jurídicos; e as reivindicações sociais, traduzidas nas demandas a serem inscritas na agenda pública (CONIL, 1995).

Em assim sendo, a política social pública reflete a direção política e o padrão de desenvolvimento sócio-econômico a ser instituído na sociedade, uma vez que está visceralmente imbricada ao processo estatal de alocação e distribuição de valores econômicos, políticos, sociais e culturais, bem como ao mecanismo de distribuição e redistribuição de bens e serviços sociais demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e de antagonismo com o Estado.

Por conseguinte, envolve confronto de idéias e propostas, conflitos de interesses, pressões e contrapressões entre os diversos atores e segmentos que comparecem na arena de decisão, sendo eleitas, no interior deste embate de concepções e correlações de forças, as prioridades, os procedimentos e os recursos dispendidos para a concretização dos direitos sociais declarados em lei, além de restarem definidos os tipos de vinculação a serem estabelecidos com as demais políticas, o que requer positividade institucional para a satisfação das necessidades sociais.

Para vários estudiosos⁴⁵, as políticas públicas referem-se à alocação imperativa de valores pelo Estado para a sociedade, ou seja, expressam a capacidade do governo em realizar as preferências dos cidadãos. Nesse sentido, os governos devem ser perfeitos agentes do público⁴⁶, e a ação do Estado torna-se condição necessária, como suporte institucional, para a busca da justiça social, refletindo a impossibilidade de se efetivar um direito sem a intervenção pública do Estado. A política só se torna pública quando ela é adotada, implementada e garantida por alguma instituição governamental, que lhe concede legitimidade através das obrigações legais que fundamentam a obediência dos indivíduos às prescrições do Estado. E mais, somente o Estado produz políticas públicas universais, garantindo sua execução através da coerção, isto é, uma violação das políticas é punida legitimamente pelo Estado (SIMAN, 2005, p. 29).

⁴⁵ BACHRACH; BARATZ (1983); SANTOS (1994); SULBRANDT (1994); NOGUEIRA (2001).

⁴⁶ PRZEWORSKI (1995) apresenta três formas de relação do Estado com a sociedade. Na primeira, “os Estados respondem às preferências dos cidadãos e, nesse sentido, os governos são perfeitos agentes do público”. Na segunda versão, “os Estados procuram realizar seus próprios objetivos”, e são vistos como entidades autônomas em relação à sociedade e, por isso, as políticas elaboradas refletem os valores e os interesses dos administradores

Para Nogueira, “nenhum sistema de proteção e nenhum padrão de cidadania existem fora do Estado” (NOGUEIRA, 2001, p. 27).

Assim, os contornos que delineiam uma política pública estão fundados nos princípios da: a) universalidade, destinada a todos os cidadãos brasileiros; b) publicidade, com ampla divulgação e de fácil acesso; c) legalidade, prevista na legislação e demais normas regulamentadoras; d) continuidade, sem sofrer supressão ou rompimento; e) sistematicidade, enquanto conjunto de elementos e ações coordenados entre si e que funcionam de forma organizada para o atendimento dos objetivos propostos; f) planejamento e financiamento público previstos em lei.

Sua operacionalização ocorre através do planejamento social, entendido como um processo contínuo de tomada de decisões, inscritas nas relações de poder e submersas às pressões presentes. Este movimento dialético prevê as operações interligadas de reflexão, com conhecimento dos dados, dos conceitos, dos processos e técnicas; de decisão, com escolha das alternativas, meios, recursos e prazos; de ação, pela execução das decisões; e de retomada da reflexão, operação crítica dos processos e dos efeitos da ação planejada para o planejamento das ações posteriores. Requer constante equacionamento entre a proposta técnica de planejamento e a decisão política em operá-la, imposta pela participação dos sujeitos políticos em todas as etapas do planejamento (diagnóstico, elaboração, execução, monitoramento e avaliação).

O planejamento engloba todas as fases que envolvem a prestação do serviço como resposta positiva à demanda apresentada, tais como, levantamento diagnóstico da realidade e dos recursos humanos, materiais, físicos e financeiros disponíveis e necessários; elaboração da proposta acompanhada de estudo de viabilidade e sustentabilidade política, econômica, cultural e social; execução; avaliação de processo, de resultado e de impacto, com base na aferição dos indicadores qualitativos e quantitativos.

Já o financiamento, requisita a identificação das fontes financeiras constituídas pelos tributos e a conseqüente previsão no orçamento público, que no caso da política de assistência social a unidade orçamentária corresponde ao fundo especial. A avaliação dos investimentos sociais traz embutida como indicadores de análise a natureza das fontes de financiamento, a magnitude dos gastos sociais e a direção dos gastos sociais (FAGNANI, 1998). Estes elementos serão melhor abordados no capítulo IV. Há uma especificidade na política de assistência social que incorpora a possibilidade de financiamento indireto das ações e serviços

estatais. Na terceira, “os Estados agem de acordo com o interesse daqueles que possuem riqueza produtiva”, ou seja, os Estados são constrangidos a agir de acordo com os interesses do capital.

desenvolvidos por entidades beneficentes e filantrópicas mediante a aplicação de benefícios tributários, em especial os da isenção e da imunidade fiscal, detalhados no capítulo III.

Portanto, na medida que as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores pelas instituições estatais, envolvem, ao mesmo tempo, proposições estrategicamente selecionadas para implementar as deliberações efetuadas, o que implica optar dentre as várias alternativas postas, levando em consideração a hierarquia das preferências dos atores envolvidos e das pressões sofridas, bem como a adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis para alcançá-los (RUA, 1997).

Faz-se mister lembrar que a decisão política tanto pode fazer referência à ação direta correspondente ao atendimento da demanda assimilada pelo aparato estatal, quanto a não-ação, que indica a eliminação, latência ou obscurecimento das reivindicações, ambas com resultados e impactos concretos, o que depende de sua capacidade de absorver as propostas apresentadas e de mobilizar recursos políticos, econômicos, sociais e culturais para transformá-las em bens e serviços a serem redistribuídos para a sociedade (BACHRACH; BARATZ, 1983).

De acordo com seus objetivos, as políticas públicas incorporam certas características e podem ser classificadas como preventivas, destinadas a minimizar a ocorrência de algum problema social grave, sendo financiada com recursos públicos; compensatória, voltadas para a solução de problemas gerados pela insuficiência ou ineficiência das políticas sociais, cujo financiamento é proveniente dos recursos públicos e privados; e redistributiva, que envolve, necessariamente, a transferência de recursos das camadas sociais superiores para as inferiores (SANTOS, 1994).

Há várias classificações acerca do desenrolar das políticas sociais no Brasil. Contudo, como observado a seguir, elas não se contradizem, muito pelo contrário, utilizam análise similar sobre a forma de organização e do conteúdo da política, adotando apenas períodos de avaliação mais extensos ou mais concentrados. No estudo em tela serão expostas duas destas classificações: a percorrida pelo IPEA e a divulgada por Evaldo Vieira.

Segundo o IPEA, três vertentes históricas são responsáveis pelo modo de organização do Sistema Brasileiro de Proteção Social⁴⁷. A primeira gira em torno da década de 1930 e

⁴⁷ “O Sistema Brasileiro de Proteção Social é entendido como um conjunto de políticas e de programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. Se originam, se desenvolvem e se agrupam em quatro diferentes eixos estruturantes das políticas sociais: a) emprego assalariado contributivo e, mais recentemente, o trabalho socialmente útil, mas não necessariamente assalariado, em suas mais variadas e heterogêneas formas (política previdenciária contributiva; política previdenciária parcial e indiretamente contributiva; políticas de proteção ao trabalho assalariado formal;

imprime como referência a conformação da República Velha, estruturando a política social de cunho corporativo, assentada nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A segunda é marcada pela tradição caritativa e filantrópica, voltando-se para o atendimento de certas situações de pobreza que, após a década de 1930, passam a ser desenvolvidas mediante a intervenção do Estado, em paralelo com a prestação de entidades privadas que contavam com o apoio financeiro dos entes públicos e que, até o presente momento, se fazem presentes transfiguradas de caridade, de filantropia, de solidariedade e de subsidiariedade, ancoradas no financiamento estatal direto, através de repasses financeiros, e do financiamento indireto, por meio de exonerações tributárias. Estes temas serão percorridos nos capítulos subseqüentes.

Na década de 1960 instituiu-se um conjunto de intervenções sociais do governo federal ancoradas em sistemas de remuneração de fundos públicos, tendo como parâmetro o modelo de *welfare state* impresso na Europa, os quais também comparecem até hoje na lógica de financiamento das políticas públicas, também objeto de estudo desta tese no capítulo IV.

A última vertente encontra-se representada na afirmação dos direitos sociais e da cidadania, que tomou consistência com a Constituição de 1988, embora sejam identificados momentos delimitados de fortificação dos mesmos em períodos anteriores, e que reproduzem os ditames do Estado Democrático de Direito.

Por sua vez, como é notória, a classificação utilizada por Evaldo Vieira⁴⁸ não se contrapõe às etapas utilizadas pelo IPEA. Para o autor, a configuração de políticas públicas com intervenção estatal também remonta à década de 1930, do mesmo modo que a consolidação dos direitos fundamentais, enquanto fase democrática das políticas sociais referendados na Constituição Federal de 1988. No entanto, se além a detalhar os períodos históricos e a conceituar as referidas fases conforme descrição abaixo.

De 1930 a 1964, a fase fora denominada de “mobilização controlada”, quando os problemas do cidadão passaram a se configurar como questão social no curso da introdução da sociedade capitalista, tendo como referência o movimento desencadeado na Europa com a Revolução Francesa, historicamente resultante da relação capital x trabalho. Anota-se que no Brasil esta fase compareceu apenas no século XX.

políticas de proteção ao trabalhador em geral e políticas agrária e fundiária; b) assistência social, segurança alimentar e combate direto à pobreza; c) cidadania social incondicional (saúde pública e educação fundamental); d) infra-estrutura social (habitação, saneamento básico e meio ambiente)” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

⁴⁸ Material coletado no módulo de Políticas Públicas, ofertado em curso de especialização em Serviço Social na PUC/SP, em 2003.

De 1964 a 1988, fase chamada de “controle da política”, fora identificada a expansão do Estado para inúmeros setores produtivos, tendo como parâmetro a tendência modernizadora e tecno-burocrática, com o planejamento centralizado na esfera federal. Estas propostas foram aplicadas em todo o país de maneira homogênea, tanto no campo do desenvolvimento econômico como no social.

Em certa medida, as políticas sociais eram utilizadas como um instrumento de despolitização e de desmobilização da sociedade, posto que, nesta fase, as demandas sociais restavam transformadas tecnicamente pela burocracia estatal para se adaptar aos programas de governo, muitas vezes deslocando-se dos interesses populares.

A denominada “Abertura Democrática”, vigorante em meados da década de 1980 em diante, e fruto da reorganização dos movimentos sociais e do desmoronamento do Estado centralizador e burocrático, favoreceu a inclusão dos direitos sociais e coletivos e a inserção das diretrizes de descentralização político-jurídico-administrativa e de participação popular nas políticas sociais na Constituição Federal.

Através de legislação infra-constitucional estes direitos foram sendo regulamentados ao longo da primeira década de existência da Constituição, culminando na redação e vigência da Lei Orgânica de Saúde, em 1990; no Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990; na Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, entre outras.

Todavia, é imprescindível assinalar, que os direitos sociais inscritos nestas legislações são resultantes do pacto possível de ser estabelecido entre o Estado e a sociedade naquele determinado momento histórico. Portanto, embora signifiquem um grande avanço no âmbito dos direitos sociais, ao explicitar os conflitos de interesses presentes nos diferentes campos e atores societários, a Carta Magna traz consigo um emaranhado de contradições e imprecisões, como a falta de clareza nas atribuições das três esferas de governo, a ausência de vinculação de recursos financeiros que viabilizem o financiamento das políticas sociais, a colisão com outros direitos fundamentais, e assim por diante.

Por conseguinte, a nova lógica de gestão democrática e descentralizada destas políticas, enquanto materialização dos direitos sociais, impõe como ponto de partida a consideração das demandas e das necessidades apresentadas pelos cidadãos, permeadas pela disputa com os diversos interesses inerentes à sociedade, que adentram na agenda do Estado quando adensam forças e pressões, introduzindo-as na arena política e transformando-as em políticas sociais públicas, como forma de assegurar o alargamento e a consolidação da cidadania para todos.

Na seara específica da política de assistência social, a Constituição Federal incorporou título próprio da Ordem Social detalhando os direitos sociais⁴⁹ a serem assegurados pela República Federativa Brasileira, adotando como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social⁵⁰. Neste sentido, estabeleceu a organização do sistema de Seguridade Social, integrado por três políticas setoriais: assistência social, previdência social e saúde, que embora com formatos diferenciados, visam ofertar proteção social com suporte nos princípios da equidade e da universalidade, onde apenas a previdência social se estrutura com aporte na contribuição efetuada pelo trabalhador.

Dois fatos influenciaram a transmutação do campo da assistência social tradicional, moldado pela relação pessoal e da órbita privada, sempre com recursos residuais e insuficientes, para a seara da esfera pública e asseguradora dos direitos, via legislação. O primeiro é fruto da mobilização internacional e nacional de difusão e defesa dos direitos humanos, exigindo atenção integral do cidadão, para além do suprimento das necessidades emanadas da relação capital e trabalho.

O segundo está direcionado à política em tela e se caracteriza como consequência da especificidade a ela interposta na construção teórica e legislativa, acima mencionada, com particularidade no público usuário e na oferta de serviços em situações de vulnerabilidade e risco, o que engloba uma população que em virtude da crise estrutural no campo do trabalho busca respaldo na seara da assistência social (COUTO, 2004).

Importa destacar a magnitude do texto constitucional ao afirmar a primazia da responsabilidade do Estado na prestação dos serviços e no financiamento das políticas respectivas, e a sua vinculação com o restabelecimento da condição de cidadania.

Todavia, a Constituição Federal “estabelece diversos princípios e positiva valores jurídicos que investem os particulares em direitos. Contudo, os princípios e valores não geram diretamente direitos, pois ante o grau elevado de abstração, permitem vários graus de

⁴⁹ “O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana. É decorrência de um movimento das sociedades européias e norte-americanas, iniciando pelo reconhecimento dos direitos civis e políticos, a partir, principalmente, do séc. XVIII. Compõe o direito social a idéia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura pelo Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas. E, no estágio maduro, a sociedade tem usado da juridificação para garantir o acesso de todos os direitos - civis, políticos e sociais, sendo que as Constituições têm sido os mecanismos que representam essa pactuação” (COUTO, 2004, p. 183).

⁵⁰ Art. 3º, da Constituição Federal: Objetivos da República Federativa do Brasil: “I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – Garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação”.

concretização, consoante os condicionalismos fáticos e jurídicos, e sujeitos a ponderações” (AMARAL, 2001, p. 45).

Assim, este compêndio de direitos é abalado pelas ambigüidades que compareceram no momento histórico de sua elaboração e que ainda hoje se fazem presentes na realidade social, o que indica a correlação incondicional com os contextos e as conjunturas políticas, econômicas, sociais, históricas e culturais postas.

Ao tempo em que se caracterizou como “Constituição Cidadã”, ordenou princípios, diretrizes, objetivos, de acordo com um rol de direitos listados; resgatou a competência estatal e definiu os contornos para efetivação da cidadania, se comprometendo com um padrão democrático de proteção social, ainda que em média com 40 anos de atraso e de forma mais superficial em comparação com o *welfare state* implantado nos países europeus, ocasião em que o modelo já demonstrava grave crise de sustentabilidade e apontava para cortes dos fundos públicos e limitação das intervenções, em especial na área social.

Sofreu, de igual sorte, no mesmo período, as imposições e conseqüências do capitalismo globalizado, regido pelos mandamentos neoliberais, que exige a minimização da intervenção estatal, a máxima regulação e prestação de serviço pelo mercado e a retomada das ações de solidariedade e de filantropia no campo assistencial.

Ocorre que, particularmente no caso brasileiro, como já descrito neste capítulo, há uma forte tradição histórica que incide na formação de nossa sociedade e corrobora para ofuscar os avanços constitucionais e infraconstitucionais assinalados no âmbito do asseguramento de direitos e da efetivação de política pública, com atenção para a política de assistência social, como demonstrado a seguir.

Na contramão dos ditames do Estado Democrático de Direito, esta situação ficou mais agravada com a incidência dos princípios neoliberais de retração das políticas sociais e dos gastos sociais. Todavia, frente ao novo marco regulatório, particularmente após a instituição do SUAS, a política de assistência social ganhou identidade própria, tendo como função primordial ofertar proteção social, realizar a vigilância social e garantir direitos socioassistenciais.

1.5 ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO AFIANÇADORA DE DIREITOS

Ao se consubstanciar constitucionalmente a política de assistência social como afiançadora de direitos, faz-se premente o enfoque acerca dos direitos fundamentais da pessoa humana no plano mundial e, mais especificamente, no Brasil, considerando seus paradoxos, seus avanços e suas dificuldades, marcado por uma realidade de tensão entre o crescimento econômico, a desigualdade social e a efetivação da cidadania política que, por vezes, comparece enfraquecida.

Parte-se, então, do pressuposto de que

os direitos – seja na sua formulação legal, seja na sua materialidade – são essencialmente históricos e reveladores das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade nos distintos países, sujeitos a particulares condições políticas, econômicas e culturais ... As respostas aos direitos se materializam em política sociais, em um arco de tensão entre concessão e conquista (COUTO, 2004, p. 20-22).

Em assim sendo, é indicado analisar as fases de expansão dos direitos humanos, segundo classificações clássicas adotadas por Bobbio (1992) e por Marshall (1967), no aspecto em que separa as fases de conquista dos direitos civis e políticos, enquanto o primeiro as aborda de forma agrupada.

A primeira declaração de direitos fundamentais de caráter universal foi, sem dúvida, a Declaração Francesa de 1789. Embora consequência direta de uma conjuntura político-econômica específica, é inegável que tal declaração seja resultado de um longo processo histórico, marcado pela evolução da teoria do direito jusnaturalista, que considera ser condição da natureza humana a detenção de direitos, para a conquista da concepção histórica dos direitos, enquanto resultantes das lutas travadas para a emancipação do cidadão e por inúmeros diplomas legais que o antecederam.

A doutrina dos direitos do homem pode ser entendida como aquela que se ocupa dos direitos intrínsecos da pessoa humana, oponíveis à vontade do Estado. Nesse sentido, interpreta-se a noção de liberdade na Grécia clássica como possível origem desta ocupação teórica. Liberdade era estar sujeito somente à lei, ou seja, não estar submetido ao mando de ninguém. Seu exercício se fazia através da participação política, afinal, o cidadão da *polis* deveria ser governante e governado, conforme as idéias democráticas de Platão.

Para Bobbio (1992), a primeira geração de direitos humanos (século XVIII) se vincula à concepção do Estado liberal, em que se contraporiam a liberdade individual ilimitada e o

poder estatal de intervenção limitado, mensurável e controlável. São, portanto, direitos absolutos, que só excepcionalmente, nos limites da lei, podem ser relativizados, constituídos pelos direitos civis e políticos, os quais, por percorrerem já um longo caminho histórico, encontram-se hoje aceitos e consolidados na maior parte das nações, inexistindo Constituição que não os recepcione em sua quase integralidade.

Talvez o seu traço característico mais marcante seja o da subjetividade, traduzindo-se em faculdades ou atributos pessoais, de resistência ou oposição ao Estado. Em nossa atual Constituição encontram amplo reconhecimento, a ponto de constituírem capítulo específico (Título II, Capítulo I) e extenso rol de direitos, podendo ser referidos à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade e assim por diante.

No século XIX, registrado como a época da segunda geração, foram instituídos os direitos políticos, como os relativos à livre organização e expressão, e à universalização do voto. Ainda que formalmente, Sorj considera que abrem a possibilidade de participação dos indivíduos nos processos de decisão da vida pública, em contraposição aos direitos de primeira geração, visto que estes não se afirmam contra o Estado, mas dentro do Estado (SORJ, 2000).

Já os de terceira geração tratam-se dos direitos sociais e econômicos, nascidos da crítica ao liberalismo e apoiados nos princípios de igualdade e de justiça social na perspectiva keynesiana, amplamente dominantes no século XX. Se, de pronto, eram dotados de baixa normatividade, restritos a declarações de intenções, passaram a ser, posteriormente, em particular com a implantação do *welfare state*, gradativamente incorporados às Constituições. No caso da Constituição da República Federativa do Brasil foi cunhado sob o auspício do Estado Democrático de Direito.

Superam, então, o exacerbado individualismo que marcava a primeira geração de direitos humanos, passando a salvaguardar também os valores institucionais. Também ao diverso do que ocorre com os de primeira geração, não limitam a ação estatal, mas antes a impulsionam, no sentido da correção de distorções nela verificadas. Impõem, portanto, comandos direcionados à atuação do Estado para a respectiva garantia, caracterizando-o como direito positivo, que podem ser exemplificados pelas ações necessárias a preservação do direito à assistência social, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, ao transporte, entre outros.

Todavia, no Brasil, a respectiva observância segue percurso próprio: se, nos países centrais, a reivindicação, a conquista e a garantia de tais direitos se deram em etapas gradativas e em bem definidos momentos históricos, em nosso país o processo se desencadeia

simultaneamente no século XX, dentro de um mesmo marco histórico, o que importa em convivência tensional com as dificuldades inerentes a cada um dos estágios antes referidos.

Esse fato é especialmente relevante ao se tratar dos direitos humanos de quarta geração, reconhecidos apenas no final do século XX, em coroamento à evolução da teoria dos direitos fundamentais.

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de quarta geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta (BONAVIDES, 1996, p. 523).

Em âmbito mundial, vive-se no momento entre o final do século XX e o início do XXI a quarta geração dos direitos humanos (direitos de solidariedade), afetos ao meio ambiente, à engenharia genética e aos mecanismos de integração entre sistemas informáticos e a mente humana, emergente ao lado daqueles de terceira geração (direitos econômicos, sociais e culturais), de segunda geração (direitos políticos) e de primeira geração (direitos civis). No entanto, ainda não encontraram repercussão mais aguda em nosso país, sendo relacionados alguns, especialmente no plano internacional, como o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, à comunicação, às minorias étnicas, religiosas, raciais, sexuais.

Na concepção de sociedade moderna está intrínseca a noção de direitos, que tanto criam ou consolidam identidades coletivas, interesses e discursos sobre a sociedade como vice-versa, são marcadamente influenciados por eles, mas, necessariamente, são positivados em um dado ordenamento jurídico.

Nessa esteira, a grande questão que se coloca para a atualidade está centrada na identificação de quais os indivíduos que se apresentam como detentores desses direitos, quais podem adquiri-los, quem está autorizado a reconhecê-los e conquistá-los e, por fim, qual a melhor forma de implantá-los.

E mais, ao representarem uma intervenção positiva do Estado, exigem a prestação de bens materiais e, por conseqüência, a mediação legislativa e orçamentária que, todavia, são escassos porque finitos. Sob essa vertente, comparecem três correntes de entendimento: a) negação da eficácia dos direitos sociais em função de sua dependência da autorização legislativa e dos recursos materiais e financeiros; b) enfoque dos direitos sociais em correspondência com os direitos individuais; c) tratamento dos direitos sociais dentro da lógica da reserva do possível, assegurado positivamente conforme as condições disponíveis.

Como resultado, depreendem-se diferentes tratamentos jurídicos: a) o dos que entendem serem exigíveis apenas os direitos negativos e que os direitos positivos vigeriam sob a reserva do possível; b) o dos que entendem haver um núcleo de direitos positivos ligados ao mínimo existencial que seriam sempre exigíveis, quedando os demais direitos positivos sob a reserva do possível; c) o dos que entendem serem exigíveis todos os direitos classificados pela constituição como fundamentais (AMARAL, 2001).

Há, ainda, uma teoria bastante recente no mundo jurídico, datada de 1989, e proposta por Ferrajoli e um grupo de juristas italianos da chamada jurisprudência alternativa, na obra *Diritto e Ragione*, na perspectiva de se contrapor ao ideário neoliberal, denominada de teoria do garantismo, que prevê a criação de um sistema de garantia de direitos sociais, com a mesma eficácia e capacidade de regulação e controle do sistema que garante os direitos civis e políticos, em especial os direitos individuais de liberdade e de propriedade. Tem como pressuposto a efetivação dos princípios de dignidade humana, paz, liberdade plena e igualdade substancial, conquistada através da instituição de conteúdo limitador do exercício do poder político, e da oferta de tutela, defesa e reparo de danos (FERRAJOLI, 1997).

Diante desse contexto, há que se considerar os instrumentos jurídicos de juridificação e de judicialização. Sorj lembra que “os conceitos de juridificação e de judicialização aparecem como instrumentos que permitem articular os processos macro-societários com o sistema de leis e o Poder Judiciário” (SORJ, 2000, p. 102).

O conceito de juridificação é compreendido como o tratamento jurídico dado às questões da sociedade visando, em especial, a regulação das relações sociais e a institucionalização de seus conflitos sociais, para além das questões que se ocupam dos interesses individuais e patrimoniais. O aspecto preponderante que incentivou a transferência para o Judiciário da solução dos conflitos sociais repousa na fragilidade atual dos sistemas tradicionais de representação política (Poderes Executivo e Legislativo) em oferecerem uma resposta efetiva a tais dificuldades e contradições, como também está associado à expansão de novos direitos e do surgimento de novos atores sociais.

Já o conceito de judicialização se traduz na conversão das demandas sociais em demandas jurídicas, passíveis, então, de serem ajuizadas processualmente, através dos mais variados instrumentos e ações jurídicas, e cobradas em juízo.

Cabe observar que a trajetória histórica brasileira acima relatada espelha e condiciona a realidade social, política e econômica perversa que se configurou na sociedade contemporânea, repleta de contraditoriedades e conflitos, que acabam por distanciar a efetividade dos dispositivos legais e a aplicação concreta dessas normas jurídicas, resultantes

dos interesses hegemônicos e das correlações de forças vigentes.

Se, por um lado, há o reconhecimento e a legitimação da sociedade no que tange ao conteúdo das normas constitucionais, identificando o avanço na construção da cidadania, por outro, se visualiza uma retração na implementação de tais previsões, na medida em que impera a prevalência dos princípios neoliberais, em especial do individualismo, do livre mercado, e do Estado mínimo, causando imensa redução dos programas universais de proteção social, e o desmonte das políticas sociais através das reformas pontuais da própria Constituição, tais como as reformas administrativa, tributária, fiscal e previdenciária, realizadas de maneira fragmentada de modo a impedir a visibilidade das perdas ocorridas.

Outro complicador comparece na identificação do conflito entre os direitos fundamentais, onde embora haja prenúncio de ambas as normas, uma colide com a outra, como, por exemplo, a observância de prioridade absoluta no atendimento de crianças e adolescentes, bem como dos idosos, inseridas em seus respectivos Estatutos, e a inscrição legal da universalidade do atendimento nas áreas de saúde e de educação. A alternativa remonta aos critérios de resolução do conflito de direitos, como o da aplicação do princípio da proporcionalidade, diante do qual prevalece o direito que se mostra prioritário, em virtude da análise do caso concreto.

Ao tempo em que se percebe neste embate um gradativo aprimoramento da assistência social desde a promulgação da Constituição Federal, tanto no aspecto legislativo como no de gestão, a própria LOAS foi editada carregada de contradições, se considerada enquanto política afiançadora de direitos, tais como a delimitação de seus objetivos com foco no atendimento aos segmentos⁵¹, e a renda mensal *per-capita* exigida para a concessão do benefício de prestação continuada⁵².

Pela primeira vez na história brasileira, em 1996, esteve pautada oficialmente a Política Nacional de Assistência Social, alargando as diretrizes já mencionadas e, em 2004, ao propor ainda a efetivação de amplos pactos entre o Estado e a Sociedade para a prestação de serviços socioassistenciais e a ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população, em especial as em estado de vulnerabilidades e riscos pessoal e social, de acordo com a complexidade dos serviços e o porte do município; a mudança na cultura política de pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de assistência social; o estímulo

⁵¹ Descritos no art. 2º, da LOAS.

⁵² Art. 20, § 3º, da LOAS: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja a renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo”.

às ações que promovam a integração familiar e comunitária, para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário; entre outras.

Seu detalhamento ocorreu por intermédio das Normas Operacionais Básicas (NOB) 01/97 e NOB 02/98, e agora com a NOB-SUAS/05, com o objetivo de disciplinar os procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social, a primeira de 1996 e a segunda de 2004. A consolidação do SUAS conjuga, ainda, desafios quanto a implementação de uma política de capacitação continuada e a instituição de quadros de trabalhadores sociais especializados, prevista na NOB-RH/06.

A dificuldade remonta na disseminação pela sociedade, em suas diferentes esferas, do reconhecimento cultural de que o atendimento aos “pobres e menos favorecidos” pode ser efetuado por qualquer “indivíduo de boa vontade”, reforçado pelo princípio religioso de dever moral, bem como pela tradição histórica assistencial e conservadora reinante no Brasil, que a desloca dos elementos constituintes de políticas públicas e correlaciona, quase que de maneira automática, a execução da assistência social por instituições de caridade e filantropia, no âmbito não governamental, e pela figura da primeira dama, no governamental, conforme já descrito neste capítulo.

Adotando como referência as exposições efetuadas ao longo do texto, é possível observar uma vinculação intrínseca entre a tradição histórica da política de assistência social, formatada pelas diferentes maneiras como a mesma é administrada e apreendida pelos diversos segmentos societários, e a persistente confusão entre a relação da esfera pública com a esfera privada, externada pela incompreensão de seus contornos e delimitações, também como resultado da herança cultural e do modelo de organização da sociedade brasileira, de forte cunho concentrador da riqueza e do poder político.

Nesta esteira, a estrutura social patrimonial impetrada está baseada na introdução dos interesses privados no espaço público e na transferência dos anseios individuais e familiares, anteriormente atendidos pelo senhor colonizador e proprietário, para o campo do Estado. Como estratégia para conceder sustentação a esse contexto, houve o ordenamento da estrutura político-administrativa sob as bases de um aparato burocrático, que exercia suas atribuições fundamentado na lógica da troca de favores.

Similar relação clientelar e assistencialista é percebida na política de assistência social, onde as práticas são, ainda hoje, em grande maioria, desenvolvidas por entidades religiosas e por associações civis, dirigidas por voluntários, leigos e senhoras da sociedade, mas que desde sempre demandaram continuada dependência dos organismos do Estado, em especial do

financiamento dos recursos públicos, seja pela via orçamentária como pela modalidade não orçamentária.

Esta situação é agravada pela introdução do padrão de proteção social instituído no Brasil, arrolado segundo um atendimento pontual, provisório, fragmentado e focado em segmentos como clientela, descaracterizando a noção de direitos, e desvirtuando a resolução dos conflitos para fora da arena pública.

A contradição identificada entre os dois modelos de oferta da política de assistência social comparece porque estes formatos engendrados requerem sistematicamente a presença do Estado, dotado de seus recursos humanos, materiais, físicos e financeiros, mediante cooperação e financiamento direto ou indireto, ao tempo em que também há nítida pressão de prevalência da prestação dos serviços por instituições públicas não estatais, parametrado na proposta de reforma deste mesmo Estado, que constitucionalmente é responsável pelo asseguração dos direitos sociais pela via da positivação de políticas públicas.

Todavia, a legislação regulamentadora da política de assistência social a institui como política pública, com primazia da responsabilidade do Estado, e a instalação de uma rede de proteção social básica e especial, formada por entidades governamentais e não governamentais, que seguem as determinações e a fiscalização estatal, tendo como propósito a oferta de serviços socioassistenciais no atendimento às situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, como ainda o estabelecimento de um projeto de vida e de um padrão de proteção social que comungue com o patamar de cidadania socialmente aceito.

Contudo, sua construção requer a revisão de procedimentos, responsabilidades e práticas na direção de uma nova cultura política, de gestão e de financiamento, com a organização de um sistema unificado e estruturante, na ruptura gradual e contínua com os vícios de uma rede focalista, segmentada e descolada das demandas inclusivas expressas nos territórios vividos, embasados na prática conservadora tradicional clientelista e assistencialista.

Em assim sendo, faz-se imprescindível analisar a possibilidade de integração de ambos os modelos às disposições do SUAS, de modo a efetivamente instituir um Sistema Único de Assistência Social. Nesta discussão cabe, ainda, avaliar a viabilidade do reconhecimento dos benefícios fiscais e das exonerações tributárias como uma modalidade de financiamento público, mesmo que não integrante do orçamento, e de inserir os serviços por eles financiados na rede de proteção social instalada, sob as deliberações e o controle social dos respectivos conselhos. Estes aspectos serão abordados nos capítulos III e IV, que tratam da gestão e do financiamento direto e indireto da política pública de assistência social.

A conjuntura atual coloca desafios para a reconstrução de posicionamentos e práticas, no sentido da afirmação do lugar da proteção social na agenda política brasileira, com a criação de medidas que garantam um crescimento econômico sustentável e soberano com geração de emprego, trabalho e renda. Em outras palavras, uma forte articulação programática e orçamentária, além do horizonte ideo-político inserido no projeto societário, entre as políticas públicas de corte social e econômico, desvelando a indissociabilidade entre desenvolvimento ou sustentabilidade econômica e o enfrentamento das expressões da questão social.

A perspectiva é a de superar a fragmentação e a segmentação das políticas sociais públicas, considerando a integralidade do direito como algo indivisível e como um atributo do sujeito no exercício da cidadania. Fortalecer as instituições democráticas e impulsionar processos emancipatórios na direção de uma sociedade justa e igualitária é parte desse novo movimento de consolidação da política de assistência social, com o objetivo de alcançar patamares civilizatórios na constituição de sujeitos políticos.

Somente o acompanhamento aprofundado desta trajetória poderá indicar os rumos assumidos pela política pública de assistência social, que se encontra entre a dicotomia da luta social pela implantação do SUAS, enquanto política alicerçada de direitos socioassistenciais, e a prática conservadora tradicional assistencialista, clientelista e filantrópica, que perpetua a dependência, a caridade e o *status quo*.

No entanto, em se tratando de um campo de disputas e de correlação de forças, onde comparecem inúmeras concepções e visões, resultantes de interesses ora convergentes ora contraditórios, ocorrem múltiplas dificuldades no processo de regulação e pactuação entre os entes federados e a sociedade civil, de acordo com a descrição detalhada nos capítulos seguintes, o que provavelmente acarretará interferência nos contornos assumidos durante a implementação efetiva do SUAS.

Para melhor compreensão destas diferentes manifestações da assistência social e dos embates nelas inscritos, que referendam seu trânsito entre a filantropia e a política pública, abordaremos no capítulo II a caracterização das entidades de assistência social. Este tema comparece como de fundamental importância porque a ação programática de assistência social é executada pela rede de proteção social, composta por entidades de assistência social, que realizam serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais próprios desta área. Porém, como será possível observar, pelas razões já acima mencionadas, sua delimitação é bastante tênue, favorecendo a perpetuação de diferentes interpretações e classificações, de modo a reforçar a existência paralela dos modelos descritos.

CAPÍTULO II

CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: nó crítico para a implementação do SUAS

*“O processo de subjetivação da privatização do público é
comum aos dois lados da contenda”
(Francisco de Oliveira)*

2.1 CONCEITOS EM DISPUTA E A DIVERSIDADE DE MODALIDADES QUE CONFIGURAM AS ENTIDADES COM ATUAÇÃO NA ÁREA SOCIAL

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

De igual sorte, como será mencionado no capítulo IV, a PNAS/04 e a NOB-SUAS/05 procuram dar densidade ao tema, além de explicitar as suas especificidades, a lógica de organização da gestão, as atribuições das três esferas de governo, as parcerias com a sociedade civil e a nova sistemática de financiamento público.

Ao mesmo tempo, esta nova concepção marcou o início de uma etapa que busca a superação da visão tradicional, amparada no pensamento social brasileiro conservador, de base clientelista e assistencial, para alcançar o entendimento de que a política pública de assistência social não mais corresponde à mera distribuição de benefícios individuais ou de serviços compensatórios e descontínuos, destinados ao atendimento de segmentos (criança e adolescente, pessoa com deficiência, idoso, mulher, etc) com carências sócio-econômicas.

Muito contribuiu para esta imprecisão a trajetória histórica da assistência social, vinculada à prestação de serviços e benefícios por entidades não governamentais, inúmeras delas formadas com a intenção de fornecer ajuda e bem-estar aos pobres e oprimidos, modelo

originário de assistência social e, em grande parte, assentado na expressão de um sentimento judaico-cristão de dever moral e de caridade, já apresentados no capítulo I.

Cabe assinalar que, até hoje, mesmo que com características diferenciadas, persiste o modelo de intervenção tradicional, de apelo assistencialista, como forma específica de resposta às expressões das desigualdades sociais. Aqui, a concentração da prestação de serviços ocorre por via da filantropia privada, dentro da concepção da solidariedade e do dever moral (NETTO, 1992; YAZBEK, 1993; TELLES, 1994).

Também não se pode esquecer que o modelo de proteção social instituído no Brasil é marcado pela forte influência do Estado patrimonialista, no qual são mantidos traços meritocráticos, focalistas e clientelistas (DRAIBE, 1989), descritos no capítulo I. Firmou-se, assim, o senso comum de que as práticas assistenciais são entendidas ora como serviços não lucrativos, analisados com base nas regras de uma sociedade de mercado, ora como voluntariado, voltado para a atenção aos mais necessitados, e ora como ações de utilidade pública, desenvolvidas pelas instituições que atuam com os “desajustados e improdutivos” (MESTRINER, 2001).

Por sua vez, as pressões para a adoção do tipo neoliberal de Estado têm reforçado, sobremaneira, a constituição do assim chamado “*terceiro setor*”, de forma a provocar a instituição de diversos modelos legais de entidades privadas, bem assim de exonerações tributárias, como estratégia para lhes garantir sustentação e legitimidade. Estes temas serão abordados nos capítulos II e III, respectivamente.

Contudo, no novo marco regulatório, a assistência social passa a ser reconhecida como um meio, uma estratégia de asseguramento dos direitos socioassistenciais e de redistribuição de renda, na perspectiva de reverter as situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Para tanto, lhe compete garantir as seguranças de rendimento, de autonomia, de acolhida, de convívio e de atendimento às situações circunstanciais e emergenciais, mediante a oferta de provisões socioassistenciais traduzidas em serviços, programas, projetos e benefícios, de modo a permitir o acesso, a universalização da cobertura e a demanda societária apresentada.

Diante desta complexidade, é de se constatar que a implantação do SUAS e a nova conformação da política nacional mostraram-se insuficientes, até o momento, para provocar efetivo equacionamento e redirecionamento das mencionadas práticas tradicionais para os moldes da recente previsão legislativa.

Assim, a nova configuração do setor ainda convive com a ótica tradicional, a qual sustenta e reproduz a herança cultural e institucional da benemerência, em suas diversas

expressões, tais como a filantropia, a caridade, o voluntarismo, o primeiro-damismo (TORRES, 2002), através do fornecimento de serviços e programas aleatórios, fragmentários, compensatórios e centralizados (SILVA, 2000). Concentradas na justificativa de atenção aos pobres, mesmo as entidades que qualificaram as suas prestações, realizam a defesa de sua classificação como entidade beneficente de assistência social na clientela atendida e não nos serviços socioassistenciais desenvolvidos, enquanto resposta positiva às demandas individuais e coletivas em razão da situação de vulnerabilidade e risco.

No entanto, faz-se mister registrar que o ato de estabelecer as delimitações de um termo, implica na necessária tomada de posição quanto ao seu processo de construção e ao objetivo que se busca alcançar. A precisa caracterização do conceito de entidade de assistência social se mostra urgente para o efeito de se permitir a distinção o mais nítida possível e, por conseguinte, a correspondente identificação, caso a caso, no âmbito da realidade social.

A respeito do tema se tem constatado certa confusão nos planos conceitual, terminológico e legislativo, em muito decorrente da variedade e da pluralidade das formas jurídicas adotadas, da precariedade dos conceitos manejados e da fragmentação da legislação, das quais exsurge a premência de esclarecimento e a lapidação de concepções ainda em disputa.

Decorrência histórica do percurso empreendido pela assistência social no Brasil, paulatinamente se vem decantando os elementos imprescindíveis à perfeita compreensão das entidades e organizações com atuação na área, em especial a partir das recentes normativas instauradas (Constituição Federal, LOAS, PNAS/2004, NOB-SUAS/2005, NOB-RH/2006, Decretos Presidenciais, Portarias Ministeriais e Resoluções do CNAS), que têm conferido contorno ao SUAS.

Para além da delimitação da própria política de assistência social, a importância da conceituação também advém da necessidade de precisa contabilização dos recursos públicos destinados às entidades e organizações, de forma direta ou indireta, inclusive àquelas que tradicionalmente prestam algum serviço socioassistencial ou que vinculam-se a outras políticas setoriais, temas a serem discorridos nos capítulos III e IV.

Diversas são as modalidades de repasse dos recursos públicos, seja através de subvenções sociais e de transferências fundo a fundo, ou mediante a concessão de exonerações tributárias, as quais ainda hoje contam com contraditórias interpretações, mas

que acabam por distanciar outras entidades e organizações, de fato de assistência social, mas com menor capacidade de mobilização e pressão⁵³.

Se se reconhece a dimensão valórica (de dever moral) do campo assistencial, sua condição de envolvimento e mobilização de solidariedades e da importância de uma certa mística dos atores envolvidos no atendimento às populações mais fragilizadas da sociedade, não é mais possível a aceitação da utilização de recursos públicos na expansão de interesses privados ou no proselitismo confessional e político. Estes possuem outros canais absolutamente legítimos de expansão. O grande desafio desta regulação está, pois, em corresponder aos novos parâmetros de uma assistência social como política pública e republicana de direitos: não confessional, mas também não estatizante ou burocratizante. A burocratização, além de engessar a realidade da assistência social no país, terminará por favorecer os grupos sociais com recursos e mecanismos para enfrentar e contornar as exigências legais (QUIROGA, 2005, p. 5).

A complexidade da matéria tem fundamento nos conflitos relatados a seguir.

2.2 QUESTÕES TERMINOLÓGICAS: DIFICULDADES PARA A CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

É amplo e heterogêneo o universo das entidades sem fins lucrativos no Brasil, cujas denominações são as mais variadas, podendo ser referidas a sociedade civil organizada, as organizações não-governamentais (ONG's), o terceiro setor, as organizações sociais, as entidades de interesse social e assim por diante. Com semelhantes designações, procura-se referir o cada vez maior número de entidades, organizações, instituições e movimentos que vêm atuando na sociedade contemporânea.

Exemplificativamente, são assim mencionadas:

organizações comerciais, clubes de futebol, hospitais e universidades privadas, associações de produtores rurais, organizações de defesa de direitos, fundações e institutos empresariais, clubes recreativos e esportivos, organizações não-governamentais, creches, asilos, abrigos, centros de juventude, associações de bairro, entidades ambientalistas, centros comunitários, associações de interesse mútuo etc. (CICONELO, 2005).

Dentre essas instituições, destacam-se as de assistência social, a serem caracterizadas a partir das finalidades institucionais perseguidas, necessariamente ligadas à consecução dos objetivos traçados pelo art. 203, da Constituição da República, acrescido do elenco de

⁵³ Em um levantamento empírico e preliminar realizado pelo CNAS estima-se que 80% das entidades e organizações de assistência social que buscam a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social têm seu pedido indeferido por falta de documentação e outros motivos. No entanto, a quase totalidade das entidades e organizações de grande porte e provenientes de outras áreas atendem às exigências legais.

funções⁵⁴, seguranças⁵⁵ e proteções sociais⁵⁶ descritas na PNAS/04. Portanto, pode-se depreender como primeira constatação que nem todo o conjunto de entidades sem fins lucrativos são passíveis de identificação como entidades de assistência social. Prevê a Constituição Federal, ainda, em seu art. 204, inciso I, que as ações governamentais ligadas à assistência social serão exercidas pelos entes públicos, nas esferas federal, estaduais e municipais, mas com a imprescindível colaboração de entidades beneficentes e de assistência social.

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

Nesse rumo, também podem ser referidos os diversos textos legais, quase todos editados após a promulgação da Constituição Federal e da LOAS, os quais criam e delineiam diferentes modalidades de instituições privadas, aptas a estabelecer relações com o poder público e executar funções inerentes às políticas sociais:

a) Lei nº 9.790, de 15 de março de 1999, que qualifica pessoas jurídicas de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

Essa qualificação é conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação; promoção gratuita da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; promoção do voluntariado; defesa, conservação e preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do desenvolvimento econômico, social e do combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio,

⁵⁴ Proteção social; vigilância social e defesa dos direitos socioassistenciais.

⁵⁵ Acolhida, convivência, rendimento, autonomia e enfrentamento das situações emergenciais e circunstanciais.

⁵⁶ Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de média e alta complexidade.

emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos e de novos direitos e de assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades relacionadas.

A partir da qualificação, requerida ao Ministério da Justiça, pode a entidade estabelecer termos de parceria com órgãos públicos e empresas estatais, a fim de executar as ações acima referidas, mediante a percepção de bens ou recursos de origem pública. É, ainda, permitida a remuneração de seus diretores.

b) Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, da Presidência da República, que regula a concessão do CEBAS pelo CNAS

Entende-se por entidade beneficente de assistência social a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atue no sentido de proteger à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparar crianças e adolescentes carentes; promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde; promover a integração no mercado de trabalho; promover o atendimento e o assessoramento aos beneficiários da LOAS e a defesa e garantia de seus direitos.

Permite-se às entidades certificadas o acesso a diversas exonerações tributárias, legalmente previstas, em especial no que tange às isenções e às imunidades fiscais, mas se exige que a prestação de serviços gratuitos seja permanente e sem qualquer discriminação de clientela.

c) Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, que disciplinam a concessão do título de utilidade pública

Concedido pelo Ministério da Justiça para as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas com o fim exclusivo de servir desinteressadamente a coletividade, desde que possuam personalidade jurídica; estejam em efetivo funcionamento; não remunerem os cargos de diretoria, conselhos fiscal, deliberativo e consultivo, mantenedores ou associados; apresentem relatório circunstanciado dos três últimos anos comprovando

desenvolvimento de atividades na área de educação, pesquisa científica, cultura e de entidades filantrópicas; publiquem anualmente o demonstrativo de receita e de despesa do ano anterior.

A titulação autoriza o recebimento de subvenções sociais e o estabelecimento de convênios com órgãos integrantes da administração pública.

d) Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que concede benefícios tributários a pessoas jurídicas doadoras de recursos financeiros a entidades civis

São consideradas entidades civis aquelas que prestam serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuam, desde que reconhecidas como de utilidade pública e não tenham fins lucrativos, e estejam legalmente constituídas no Brasil. As pessoas jurídicas que efetuarem doações em proveito das entidades civis são autorizadas a obter dedução do Imposto de Renda até o limite de 2% do seu lucro operacional.

e) Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, que prevê a criação e o funcionamento de cooperativas sociais

Constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem⁵⁷ no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos, tendo como atividades a organização e a gestão de serviços sócio-sanitários e educativos e o desenvolvimento de atividades agrícolas, industriais, comerciais e de serviços.

f) Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organização Social (OS)

São qualificadas como organizações sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde,

⁵⁷ São caracterizados como pessoas em desvantagem os deficientes físicos e sensoriais, os deficientes psíquicos e mentais, os dependentes químicos, os egressos do sistema penitenciário, os condenados às penas alternativas, os adolescentes em idade adequada ao trabalho, mas em situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social ou afetivo.

que estabelecem contrato de gestão firmado com o poder público, com o objetivo de formar parceria entre as partes para fomento e execução das atividades mencionadas, discriminando as atribuições, as responsabilidades, as obrigações e as remunerações a serem recebidas pelos dirigentes e empregados no exercício das funções.

g) Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário

Considerado como qualquer atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, sem gerar vínculo empregatício e obrigações trabalhistas e previdenciárias, estabelecida mediante termo de adesão entre a entidade e o voluntário.

Se forem agrupadas, sob diverso aspecto, no chamado terceiro setor, situado entre o estatal e o mercado, a classificação se torna muito abrangente e de difícil focalização, posto que absorve expressões as mais variadas: organizações sociais que adotam a conformação de entidades públicas não-estatais, entidades privadas, organizações não governamentais, instituições sem fins lucrativos, entidades auto-governadas, associações voluntárias (MONTAÑO, 2000), organizações da sociedade civil, instituições filantrópicas, associações civis ou comunitárias, associações profissionais ou categoriais, instituições religiosas, culturais, instituições de caridade e outras (MONTAÑO, 2002). Podem ser utilizadas, também, referências diversas para determinar sua composição, tais como organizações formais, atividades informais, individuais e *ad hoc* (FERNANDES, 1994) ou a não inclusão das fundações empresariais (MONTAÑO, 2000) e a inserção ou não dos sindicatos e partidos políticos.

Como é intuitivo, o espectro de possibilidades de organização e de funcionamento destas entidades é bastante variado, englobando desde pequenas entidades comunitárias de atuação local até grandes grupos empresariais. Também é multiforme a sua vinculação doutrinária, de cunho religioso, empreendedor, revolucionário, entre outras.

As entidades de assistência social fazem parte de um universo amplo e bastante heterogêneo de organizações da sociedade civil. Por definição são organizações sem fins lucrativos e de interesse público, voltadas à prestação de serviços de proteção social, assessoria, promoção e defesa de direitos do público sujeito da assistência social, devendo estar comprometidas com o conceito democrático de fim público [...] devem garantir princípios de democracia interna (mecanismos internos de gestão, direção colegiada, sem perfil familiar, etc.), a transparência (publicização das informações, avaliações

periódicas); e o controle social (participação do público nas ações e assembleias). Essas entidades, por sua heterogeneidade, apresentam diferentes naturezas e perfis organizacionais, sendo regidas por distintos instrumentos jurídicos. Evidentemente essa heterogeneidade implica na existência (e no conflito) de inúmeros interesses políticos, econômicos e sociais, o que termina representando dificuldades de definições tanto conceituais como vinculação operacional a uma Política de Assistência Social nos novos padrões atualmente propostos (QUIROGA, 2005, p. 2-3).

De igual sorte, é de se destacar a múltipla adoção de critérios para caracterização dessas entidades, podendo ser referidos os seguintes:

- a) conforme o serviço prestado, dentre os previstos pela Política Nacional de Assistência Social, nos eixos de intervenção de proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade;
- b) consoante a clientela atendida, composta por pessoas em situação de vulnerabilidade ou de risco pessoal e social;
- c) pelo atendimento aos objetivos da Política Nacional de Assistência Social;⁵⁸
- d) de acordo com a forma jurídica adotada: a legislação civil prevê associações, sociedades, fundações, organizações religiosas e partidos políticos;⁵⁹ o Código Tributário Nacional contempla as entidades não lucrativas, com aplicação integral dos resultados financeiros e dos recursos nelas próprias, no país e nos fins institucionais, sem remuneração de sócios e diretores ou distribuição de rendas, e com escrituração de suas receitas e despesas;⁶⁰
- e) segundo a qualificação atribuída por diversos diplomas legislativos: organizações sociais; organizações da sociedade civil de interesse público; entidades beneficentes de assistência social; entidades de utilidade pública; entidades civis; cooperativas sociais;
- f) em consonância com a natureza e o perfil organizacional: entidades comunitárias, regidas pelo princípio da reciprocidade e da solidariedade, com atuação de âmbito restrito e local, em geral dotadas de poucos recursos; entidades filantrópicas; entidades confessionais, ligadas às diversas igrejas, que atendem segmentos mais vulneráveis da população; organizações não governamentais *stricto sensu*, que privilegiam a solidariedade e a defesa dos direitos; fundações empresariais,

⁵⁸ “Promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (PNAS, 2004, p. 27).

⁵⁹ Tipificação das pessoas jurídicas de direito privado constante do art. 44, incisos I a V, do Código Civil.

⁶⁰ Código Tributário Nacional, art. 14, incisos I a III.

financiadoras ou executoras dos serviços; organizações sociais de interesse público, que atuam principalmente como assessoria⁶¹.

Há, ainda, a adoção de classificação específica⁶², valendo-se de alguns dos critérios antes referidos:

- a) entidades diretamente relacionadas às prestações continuadas de serviços previstos pelo SUAS, geralmente de pequeno porte, que operam as ações socioassistenciais em âmbito local através de convênios e parcerias com o Poder Público;
- b) entidades cuja natureza principal não está diretamente relacionada com a assistência social, mas possuem dimensões, atividades e interfaces com o campo assistencial, geralmente de grande porte, compostas principalmente por entidades de educação e saúde credenciadas à rede prestadora de serviços, e que ocupam parte significativa das atuais certificações concedidas pelo CNAS, seguindo a herança histórica da área;
- c) entidades que atuam na assessoria e defesa de direitos, no fomento de processos organizativos e movimentos ligados a grupos sociais, e na formação de cidadania de populações alvo da assistência social, mas que não seguem a lógica do Estado, compondo um aporte diferenciado na PNAS e na rede de proteção social;
- d) entidades, movimentos e organizações de usuários da assistência social, em geral com menor institucionalidade e maior fragilidade organizativa, mas com profundo conhecimento das demandas do público-alvo, que se vinculam ao campo da vigilância social e da defesa de direitos.

A utilização de qualquer dos mencionados critérios, de forma isolada, acaba por privilegiar a inserção indiscriminada de entidades e o cerceamento da melhor compreensão do termo. Em contrapartida, a coexistência plural de critérios importa em arbitrariedade e em incerteza quanto aos resultados na sua operação, criando conflitos de difícil solução, com repercussões políticas, jurídicas e administrativas.

⁶¹ Classificação adotada pelo Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

⁶² Adotada pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

2.3 CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO NOVO MARCO REGULATÓRIO

A idéia de sistema pressupõe organicidade e integração de todo o conjunto das gestões públicas e das atividades privadas a elas articuladas, a partir de princípios comuns que lhes confirmam unidade, fixados na Constituição Federal e na LOAS.

Assim, com a gradativa implantação do SUAS, muitas das ações desenvolvidas pelas entidades e organizações com intervenção na área foram caracterizadas como serviços socioassistenciais, prestados à população usuária da política de assistência social, ou seja, àquela em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social e, como tal, exigem ser regulados e monitorados pelo poder público, de acordo com a natureza e finalidade dos serviços, de modo a integrar a rede de proteção social instalada.

Em sendo considerados serviços de relevância pública, faz-se essencial que tenham como base os elementos constitutivos da esfera pública, quais sejam: visibilidade, controle social, representação dos interesses coletivos, democratização e cultura política (RAICHELIS, 1998).

A nova lógica da política de assistência social

pressupõe mudanças de concepções das ONG`s e entidades sociais. [...] Nesse sentido, é imprescindível a mudança da cultura institucional hoje ainda corporativa, fundada na propriedade privada do espaço físico e da clientela. [...] As entidades devem tramitar do campo privado para o público, permitindo a garantia dos direitos e a representação política dos usuários. [...] Nessa parceria, o Estado assume sua responsabilidade de regulador das entidades e organizações que devem tornar públicos seus atos e programas, os quais se realizam como investimentos de recursos públicos (BATTINI, 1998, p. 39).

Estas entidades passam, em conjunto com o poder público, a compor a rede de prestação de serviços de proteção social básica e especial, incumbida de dar cumprimento à LOAS, em especial aos seus arts. 2º e 4º, e a compor a rede socioassistencial integrante do Sistema Único de Assistência Social. A NOB-SUAS/05 define a rede socioassistencial a partir dos seguintes parâmetros:

- a) oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social, evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face à demanda;
- d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;

- e) territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;
- f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;
- g) referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados, rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais.

Dentro destes novos parâmetros normativos, resta evidente que, sem que se tenha por objetivo principal o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, desacompanhado de qualquer intuito de lucro ou de contraprestação pelo usuário, não se poderá classificar como de assistência social determinada entidade ou organização.

Nessa perspectiva, a noção de assistência social, apesar de certa fluidez e da imprecisão observada em vários dos textos legais anteriormente referidos, vem gradativamente ganhando contornos próprios e inconfundíveis, a partir da leitura dos dispositivos contidos na Constituição Federal, especialmente em seu art. 203, na LOAS, na Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS, e no Decreto nº 6.308/07.

Tratam-se, por assim dizer, de etapas progressivas, em que a delimitação conceitual vai emergindo do âmbito extenso da indistinção para alcançar destaque e maior rigor, ainda que com certos hiatos e pendências. Esse caminho foi percorrido tanto no plano temporal, já que os mencionados textos normativos foram sendo editados ao longo de um período de vinte anos, compreendidos entre 1988 e 2008, quanto no plano da abstração legislativa, porquanto se tenha iniciado com o texto constitucional, necessariamente mais amplo e abrangente, até a regulamentação a ele dada pela LOAS e, mais tarde, pelo CNAS e pelo gestor federal.

Dispõe a LOAS, em seu art. 3º, acerca do conceito de entidades de assistência social: “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

Por sua vez, determina a Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS):

Art. 1º. Consideram-se características essenciais das entidades e organizações de assistência social para os devidos fins: I – ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art.53, do Código Civil Brasileiro e no art. 2º, da LOAS; II – ter expresso, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público, conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais; III – realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de

forma permanente, planejada e contínua; IV – garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie; V – possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente; VI - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Parágrafo único. Não se caracterizam como entidades e organizações de assistência social as entidades religiosas, templos, clubes esportivos, partidos políticos, grêmios estudantis, sindicatos, e associações que visem somente ao benefício de seus associados e que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe.

Há, então, harmonia e complementariedade entre os citados textos normativos, cujo conjunto permite delinear a atual compreensão do que sejam entidades e organizações de assistência social. Partindo-se, então, dos saberes já produzidos e das recentes discussões realizadas, chega-se ao seguinte enunciado:

Entidade de assistência social é a pessoa jurídica de direito privado, regularmente constituída, que expresse, em seu ato constitutivo, fins institucionais, natureza jurídica, missão e público alvo, conforme delineado pela Lei Orgânica da Assistência Social, pela Política Nacional da Assistência Social e suas normas operacionais, tendo por finalidade preponderante o atendimento, o assessoramento ou a defesa e a garantia de direitos aos usuários da assistência social, de forma permanente, planejada e contínua.

Caracterizada a entidade como de assistência social, a legislação vigente⁶³ impõe, ainda, os deveres de garantia da gratuidade no acesso e na fruição pelo usuário, de compromisso com a finalidade pública e a transparência nas suas ações, de comprovação do efetivo exercício de suas atividades por meio da apresentação de planos de trabalho, relatórios de suas atividades ou balanço social ao Conselho de Assistência Social competente e da aplicação de suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Ademais disso, a citada Resolução expressamente acolheu as várias formas de atuação das entidades de assistência social:

Art. 2º. As entidades e organizações de assistência social podem ser:

I – de atendimento, quando realizam de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ ou especial e de defesa de direitos socioassistenciais, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades e risco social e pessoal, conforme preconizado na LOAS, na PNAS, portarias do MDS e normas operacionais.

II – de assessoramento e defesa e garantia de direitos, quando realizam, de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos, e para a construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, conforme a LOAS, a PNAS e suas normas operacionais, tais como:

⁶³ Consulte-se, a respeito, especialmente o art. 55, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

- a) Assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na Política de Assistência Social;
- b) Promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade;
- c) Formação política-cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros/as e lideranças populares;
- d) Reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente;
- e) Sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas;
- f) Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda;
- g) Produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos/ãs sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando-os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social;
- h) Monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social e do orçamento e execução orçamentária.

No intuito de corroborar com este entendimento e de estabelecer os parâmetros legais para a definição da terminologia entidades e organizações de assistência social, disposta no art. 3º, da LOAS, foi editado o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. De pronto, o art. 1º delimita o referido conceito e seu parágrafo único especifica as características essenciais das mesmas:

Art. 1º As entidades e organizações são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definirem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da Lei nº 8.742/93.

Parágrafo único. São características essenciais das entidades e organizações de assistência social:

I – realizar atendimento⁶⁴, assessoramento⁶⁵ ou defesa e garantia de direitos⁶⁶ na área de assistência social, na forma deste Decreto;

II – garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e

III – ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

⁶⁴ “Aqueles que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos II e II do art. 18 daquela Lei” (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 6.308/07).

⁶⁵ “Aqueles que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, 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 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos II e II do art. 18 daquela Lei” (art. 2º, inciso II, do Decreto nº 6.308/07).

⁶⁶ “Aqueles que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de que tratam os incisos II e II do art. 18 daquela Lei” (art. 2º, inciso III, do Decreto nº 6.308/07).

Sob esta ótica, somente poderão ser consideradas entidades e organizações de assistência social aquelas que se enquadrarem nas condições expostas acima e que comprovem adesão ao SUAS, cabendo-lhes proceder a inscrição de seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, no prazo de 12 (doze) meses a contar da data de publicação do Decreto, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social ou do Distrito Federal onde prestam o atendimento, o qual fará a fiscalização destas, independentemente do recebimento de recursos públicos.

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

Sugestões foram apresentadas no sentido de formatar a rede socioassistencial, em especial no âmbito não governamental. Entende-se que, embora não se caracterizando como entidade ou organização de assistência social especificamente, poderá ainda a pessoa jurídica registrar apenas o serviço socioassistencial que eventualmente preste. Estariam reconhecidas como entidades e organizações correlatas à política de assistência social, posto que atuam, prioritariamente, em outras políticas públicas, tais como educação, cultura, saúde, esporte, entre outras, mas que mantém, de forma continuada, permanente e planejada, algum serviço ou ação socioassistencial dirigida ao público usuário da assistência social, seja no atendimento, no assessoramento ou na defesa de direitos. Todavia, não há consenso quanto a este encaminhamento, embora aparente ser o mais lógico.

Este emaranhado⁶⁷ se apresenta de tal monta que o MDS encomendou para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2006, um censo das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, concluído no final de 2007, na intenção de efetuar um levantamento da rede socioassistencial no Brasil, complementado com a pesquisa Munic⁶⁸, realizada no período similar.

A seleção do universo da pesquisa adotou como referência um estudo anteriormente realizado pela Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL), no

⁶⁷ “As informações sobre a oferta de serviços de assistência social no Brasil são escassas e dispersas, inexistindo, até o momento, levantamentos ou pesquisas regulares de âmbito nacional que permitam identificar as entidades privadas sem fins lucrativos prestadoras desses atendimentos e as condições em que os mesmos são realizados” (Apresentação do documento, IBGE/MDS, 2007).

⁶⁸ Pesquisa aplicada junto aos gestores da política de assistência social dos 5.564 municípios brasileiros.

que tange ao Grupo 5, que se refere às entidades de assistência social, cuja composição baseia-se no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE, integrado por entidades legalmente constituídas, ou seja, que possuem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Foram identificadas e quantificadas 33.076 (trinta e três mil e setenta e seis) entidades registradas no respectivo cadastro. Entretanto, deste total, verificou-se que aproximadamente 10.000 (dez mil) não exerciam atividades de assistência social⁶⁹, embora sua classificação pelo CNPJ se vinculasse a este ramo de atividade. Outras 7.000 (sete mil) também foram excluídas da pesquisa por motivos diversos, tais como, atividade paralisada; endereço não localizado; entidade extinta, entre outros. Assim, o universo efetivamente investigado esteve circunscrito em 16.089 (dezesseis mil e oitenta e nove) entidades de assistência social, legalmente constituídas e distribuídas nacionalmente.

Na perspectiva de salientar as entidades em consonância com as regras do SUAS, os principais temas abordados pela pesquisa foram: a) registro no Conselho Municipal de Assistência Social ou do Distrito Federal; b) frequência de supervisão/fiscalização pelo CMAS; c) tipo de serviço socioassistencial prestado; d) público-alvo atendido; e) horários e formas de funcionamento; f) instalações físicas e equipamentos; g) recursos humanos existentes e necessários; h) fontes e montante de financiamento; i) parcerias estabelecidas.

Os resultados obtidos, embora divirjam no número total de entidades, se aproximam das análises apresentadas na reunião ampliada do CNAS, realizada em São Paulo, em 2007, no que concerne à distribuição geográfica, com maior concentração nas regiões sudeste, com 8.334 entidades, representando 51,8% e sul, com 3.636 entidades, sendo 22,6%. Salienta-se que o Estado de São Paulo detém 29,6% do total de entidades do país, seguido por Minas Gerais, com 14,9%. A região nordeste conta com 2.381 entidades, ou seja, 14,8%, o centro-oeste com 1.191 entidades, sendo 7,4% e a região norte com 547 entidades, correspondendo a 3,4%.

Destas, a maioria esmagadora, 11.197 (69,8%), possui atuação no âmbito municipal, enquanto 2.482 (15,5%) comprovam intervenção nacional e um percentual bastante próximo 7,8% (1.260) e 6,9% (1.114) assinalam abrangência regional e estadual, respectivamente.

⁶⁹ Definiu-se como atividade de Assistência Social, a prestação de pelo menos um dos seguintes serviços: atendimento sociofamiliar; atendimento psicossocial; atendimento socioeducacional; habilitação e reabilitação; defesa de direitos; execução de medidas socioeducativas; abrigo; abordagem de rua; assistência material e/ou em espécie; atividades relacionadas a trabalho e renda; atendimento domiciliar; atividades sociocomunitárias.

Quanto à qualificação institucional, 4.065 declaram ser Organização Social (OS) e 2.629 são Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Um volume bastante significativo já se inscreveu no CMAS, 72,6% (11.676), conforme determinação da LOAS e normativas posteriores, bem assim no CEAS, 7.736 (48,1%) e no CNAS, 6.932 (43,1%). No entanto, permanece preocupante a situação de quase 30% das entidades que ainda não adotaram este procedimento, visto que não poderiam funcionar sem este reconhecimento. Quanto à fiscalização a ser processada pelo CMAS, com o assessoramento técnico do órgão gestor, 59,6% informaram ocorrer uma ou mais vezes ao ano, aumentando a incidência para 71,6% nos casos de entidades que possuem sistema de abrigo, o que se justifica por ser caracterizado como serviço de alta complexidade.

Os principais serviços prestados pelas entidades são enquadrados dentre atividades recreativas, lúdicas e culturais; atendimento sócio-familiar; e atendimento sócio-educacional. Cabe assinalar que todos esses se caracterizam, em princípio, enquanto serviço socioassistencial no eixo da proteção social básica, carecendo ser analisado seu formato de intervenção. Outra observação a ser feita recai no fato de se constituírem em serviços típicos a serem prestados no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto equipamentos estatais que, na medida do necessário, estabelecem parcerias com a rede socioassistencial não governamental. No entanto, conforme anteriormente mencionado, e por força de sua trajetória histórica, como o grosso do atendimento na assistência social é ofertado por meio das entidades não governamentais, ainda comparece fortemente tal prestação nesta seara.

A grande maioria das entidades (9.413) denomina seu público-alvo atendido como “pessoas vulnerabilizadas ou em situação de risco social”, compatibilizando-se com as exigências da PNAS e da NOB-SUAS. Outro grupo mencionado por grande parcela das entidades (4.896) é composto por “pessoas com deficiência”. Este caso merece um adendo.

Todas as normativas do SUAS especificam a necessária inclusão das pessoas com deficiência nos serviços de proteção básica e especial conforme as características das demandas que apresentam, ou seja, situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, e não mais pelo simples motivo de portarem uma determinada deficiência. Contudo, também devido à tradição na área, persiste o entendimento de que por se distinguirem como pessoas com deficiência, requerem ser recepcionadas pela política de assistência social.

Este enfoque pode ser comprovado quando a Seccional no Paraná da Federação das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE's) solicitou oficialmente ao CEAS, em dezembro de 2007, a revisão da Nota Técnica que orienta a inscrição das entidades de

assistência social junto ao CMAS, alegando que todas deveriam ser assim qualificadas, independentemente do tipo de serviço prestado, pelo fato de realizarem atendimento direto e/ou defesa de direitos das pessoas com deficiência, o que geraria desrespeito às determinações contidas no Decreto supra e na referida Nota.

O foco da atenção por segmento (criança e adolescente, pessoa com deficiência, idoso, mulher, etc) ainda comparece em larga escala, muito embora este não seja mais o enfoque do SUAS, já explicitado acima. Tendo como recorte as faixas etárias, nota-se uma leve tendência à priorização do público jovem (15 a 24 anos), entretanto, todas as faixas etárias estão contempladas de maneira razoavelmente uniforme.

O quadro de recursos humanos totaliza 519.152 pessoas atuando nas entidades. É composto, em primeiro plano, por aproximadamente 277.301 voluntários (53,4%), seguido de 241.851 (46,6%) funcionários, sendo 166.711 contratados (69,0%), 37.702 cedidos (15,5%), 22.942 terceirizados (9,5%), e 14.496 estagiários (6,0%). Dentre os funcionários, a escolaridade subdivide-se quase que de forma igualitária entre nível médio (40%) e superior (35%), acompanhado do nível fundamental (25%). Já quanto aos voluntários sobressai o nível médio (45,5%), e se equiparam os níveis fundamental (27,5%) e superior (27,0%). De acordo com a NOB-SUAS e a NOB-RH, a prestação dos serviços socioassistenciais requer um atendimento especializado e qualificado, de modo a responder positivamente às demandas e necessidades individuais, familiares e coletivas apresentadas, inclusive havendo indicação de número e formação de profissionais de nível superior por tipo de serviço e equipamento.

Por fim, 55,7% das entidades (8.964) declararam receber financiamento público, sendo para 32,6% (5.135) destas a principal fonte de financiamento. Vale salientar que aqui estão computados apenas os repasses de recursos financeiros processados de forma direta, mediante transferências, convênios ou outros instrumentos jurídicos, de acordo com a dinâmica e sistemática exposta no capítulo IV. Ocorre que, como detalhado no capítulo III, outros formatos de financiamento público são possíveis, em particular os operados de maneira indireta, como isenções, renúncias, imunidades, doações, que geram benefícios tributários e, então, alcançam outro número bastante elevado de entidades, mas que estão fora da contabilização pública e do controle social.

Como demonstrado, as entidades de assistência social pesquisadas assinalam premência por um reordenamento institucional, técnico, operativo e metodológico a fim de que possam confirmar sua adesão ao SUAS. Vale, ainda, registrar a importância de se contabilizar o financiamento indireto, por meio dos benefícios tributários, de modo a evidenciar a amplitude dos recursos públicos para, enfim, serem dimensionados os custos e

seus respectivos resultados e impactos na reversão das desigualdades sociais e no asseguração dos direitos sociais, função precípua da política de assistência social.

2.4 REPERCUSSÕES DA CONFUSÃO CONCEITUAL NA CONCESSÃO DO CEBAS

A concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social, ao longo do tempo, sofreu os influxos dos diferentes períodos históricos vivenciados pela política de assistência social, principalmente em suas relações com a filantropia.

A primeira referência corresponde ao Decreto-Lei nº 525/38, que criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) como órgão consultivo do então Ministério da Educação e Saúde, com a responsabilidade de organizar a prestação dos serviços sociais, públicos ou privados. Cabia-lhe, também, a emissão de parecer acerca das entidades sem fins lucrativos que buscavam o reconhecimento do poder público, a fim de se habilitarem ao recebimento de subvenções federais como meio de cooperação entre o Estado e a sociedade (GOMES, 1999).

Ao englobar as áreas sociais sob a égide de um mesmo organismo, qual seja, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o citado Decreto-Lei contribuiu para a precariedade na delimitação da política de assistência social, confundindo-a, equivocadamente, com as ações de saúde, de educação e de cultura, cujos reflexos são até a atualidade fortemente sentidos, face as múltiplas atividades desenvolvidas pelas instituições filantrópicas, em geral de natureza voluntária ou religiosa, com atuação voltada à população carente.

Outrossim, foram nomeados como conselheiros do CNSS pessoas de reconhecida expressão na área filantrópica, funcionários públicos de renome, componentes do quadro diretor de instituições caritativas de cunho religioso ou de instituições culturais, impregnados pela lógica da tutela e da subsidiariedade, esvaziando o papel do Estado.

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

Conforme refere Mestriner:

Além de não vir definida com clareza, a filantropia na nova Constituição é ainda colocada como instrumento para conceder vantagens às associações, e não para garantir direitos à população. Contraditoriamente, reafirma a relação cartorial e de excessiva regulação burocrática, incongruente com o novo padrão de parceria que inaugura com a sociedade civil, no papel decisor e controlador das ações estatais (MESTRINER, 2001, p. 51).

O Conselho Nacional de Assistência Social, órgão paritário e deliberativo, atualmente vinculado ao MDS, cujo espaço é permeado de conflitos e onde compõem uma multiplicidade de concepções, de interesses, de atores e de correlações de forças, é o órgão responsável pela “concessão de registro e de certificado de entidades beneficentes de assistência social, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º, da LOAS”.⁷⁰ De posse do certificado, as entidades beneficiárias podem pleitear a exoneração tributária junto a cada órgão federal, tais como o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e a Receita Federal, que as autoriza a deixar de recolher as contribuições sociais e os impostos respectivos.

Houve modificação profunda no sistema de registro, cadastro e concessão de certificado às entidades beneficentes de assistência social a partir da nova normatização inaugurada pela Constituição Federal. Criadas e instaladas as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, as inscrições para funcionamento das entidades de assistência social passaram a se realizar perante os conselhos municipais, os quais ficaram encarregados de estabelecer os critérios para tanto, além de manterem fiscalização sistemática quanto ao tipo e à qualidade dos serviços prestados.

Essa inscrição é que confere à entidade condições para desenvolver serviços na área de assistência social, bem como propicia o acesso às ações e ao financiamento a serem aprovados e implementados na esfera pública. De outro lado, através dos Conselhos Municipais são encaminhados os pedidos de registro de entidade de assistência social e iniciado o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social. No entanto, a ausência de delimitação clara acerca do conceito de entidade de assistência social tem gerado equívocos e distorções nos procedimentos de inscrição, registro e certificação.

Por sua vez, também a atribuição de controle e de fiscalização do CNAS tem se mostrado restrita ao ato de concessão e de renovação, abstendo-se da exigência de incorporação destas na rede de proteção socioassistencial e da realização de acurada análise

do balanço social de suas ações, bem assim do uso dos recursos públicos a elas destinados e dos resultados advindos, visto que a maior parte não é contabilizada no fundo público pertinente (YAZBEK; PAZ, 2003).

A expedição do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, alterado pelos Decretos nº 3.504, de 13 de junho de 2000; nº 4.327, de 8 de agosto de 2002; nº 4.381, de 17 de setembro de 2002; nº 4.499, de 4 de dezembro de 2002; nº 5.895, de 18 de setembro de 2006; nº 6.308/07; e das Resoluções nº 177, de 10 de agosto de 2000; nº 81, de 18 de maio de 2006; nº 220, de 23 de novembro de 2006; e nº 47, de 15 de março de 2007, estas últimas emanadas do Conselho Nacional de Assistência Social, fixam os critérios que devem ser atendidos pelas entidades que pretendem a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Atualmente, estão sendo recadastradas as entidades que eram, segundo os parâmetros anteriores, reconhecidas como filantrópicas.

Para fazer jus a este certificado o interessado deverá demonstrar nos três anos imediatamente anteriores ao pedido estar em concordância e cumprir cumulativamente com as seguintes exigências:⁷¹

I - estar legalmente constituída no País e em efetivo funcionamento nos três anos anteriores à solicitação do Certificado; II - estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social do município de sua sede se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; III - estar previamente registrada no CNAS; IV - aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais; V - aplicar as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; VI - aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída; VII - não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; VIII - não perceberem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalente remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; IX - destinar, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, o eventual patrimônio remanescente a entidades congêneres registradas no CNAS ou a entidade pública; X - não constituir patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente de assistência social; XI - seja declarada de utilidade pública federal.⁷²

⁷⁰ Artigo 18, inciso IV, da Lei Orgânica de Assistência Social e art. 195, da Constituição Federal.

⁷¹ Redação dada pelo Decreto nº 4.499, de 4 de dezembro de 2002, que complementa as previsões do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.

⁷² Inciso incluído pelo Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000.

Consta, ainda, da citada legislação, que as fundações particulares, que desenvolvam atividades previstas nos incisos de I a VI, do art. 2º,⁷³ constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, deverão apresentar seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos inscritos junto ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o disposto no art. 16, do Código Civil, devidamente aprovados pelo Ministério Público. Elas devem comprovar que:

- a) não participam da diretoria, dos conselhos, do quadro de associados e de benfeitores pessoas jurídicas dos poderes públicos: federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal;
- b) as subvenções sociais, dotações orçamentárias ou quaisquer recursos recebidos dos poderes públicos: federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal não poderão ser destinados ao pagamento de pessoal;
- c) no caso de dissolução, o eventual patrimônio da Fundação seja destinado, de acordo com o artigo 30 do Código Civil, ao patrimônio de outra entidade com fins iguais ou semelhantes.

Em se tratando de instituição de saúde é exigida a prestação de todos os seus serviços ao SUS no percentual mínimo de sessenta por cento, e comprovação, anual, do mesmo percentual em internações realizadas, medida por paciente-dia⁷⁴. O atendimento no percentual mínimo pode ser individualizado por estabelecimento ou pelo conjunto de estabelecimentos de saúde integrantes da instituição.⁷⁵

A instituição de saúde poderá, alternativamente, realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, estabelecendo convênio com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, nas seguintes áreas de atuação:⁷⁶ I - estudos de avaliação e incorporação de tecnologias; II - capacitação de recursos humanos; III - pesquisas de interesse público em saúde; IV - desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde, atribuindo ao Ministério da Saúde a definição dos requisitos técnicos.

⁷³ Considera-se entidade beneficente de assistência social, para os fins desta Resolução, a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atue no sentido de: I - proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; II - amparar crianças e adolescentes carentes; III - promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação a pessoas portadoras de deficiências; IV - promover gratuitamente, assistência educacional ou de saúde; V - promover a integração ao mercado de trabalho; VI - promover o atendimento e o assessoramento aos beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social e a defesa e garantia dos seus direitos (Art. 2º, do Decreto 2.536, de 6/04/98 e Art. 2º, da Resolução nº 177, de 10/08/00, do CNAS).

⁷⁴ Redação dada pelo Decreto nº 5.895, de 18 de setembro de 2006.

⁷⁵ Redação dada pelo Decreto nº 4.327, de 8 de agosto de 2002.

⁷⁶ Incluído pelo Decreto nº 5.895, de 18 de setembro de 2006.

Por seu turno, no que tange às exigências a serem atendidas pelas entidades de educação, de início se limitaram à necessidade de comprovação de concessão de 20% de gratuidade das matrículas efetivadas. Com a instituição do PROUNI,⁷⁷ no caso de entidades de ensino superior, passou-se também a exigir que,

para efeito de comprovação de gratuidade em assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa, as Entidades Beneficentes de Assistência Social que atuem no ensino superior, com base no disposto nos artigos 10 e 11, da Lei nº 11.096/2005, deverão prestar assessoramento e defesa e garantia de direitos, conforme o art.3º, da LOAS e a Resolução do CNAS nº 81, de 18 de maio de 2006, desenvolvendo, prioritariamente, a formação e capacitação dos trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários do SUAS.⁷⁸

Observa-se que são consideradas aptas para pleitear o registro junto ao CNAS e obter o CEBAS aquelas que desenvolvem, sem fins lucrativos, as atividades previstas no art. 2º, da LOAS, acrescidas da promoção gratuita de assistência educacional e de saúde, referendadas no art. 2º, do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.

Todavia, há que se destacar que, dada à época de aprovação da LOAS, a compreensão deste artigo deve ser integrada com as disposições concernentes ao SUAS, em especial as contidas na PNAS/04 e na NOB-SUAS/05, de modo a superar a inicial focalização do atendimento segundo certos segmentos sociais, como os compostos pelas crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, entre outros, para serem identificadas as demandas de todos os grupos sociais em situação de vulnerabilidade e risco, com vistas à garantia da prestação universal dos serviços a quem necessitar, assegurando-lhes as proteções sociais básica e especial.

Também cabe lembrar que o procedimento de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência foi assimilado pela normatização do Sistema Único de Saúde e a prestação do serviço de educação infantil incorporado como responsabilidade da política de educação, desde a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁷⁹ e, recentemente, pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que cria o Fundo Nacional de Valorização do Ensino Básico (FUNDEB).

Ressalte-se, então, a persistência da confusão conceitual já detalhada anteriormente. Em primeiro plano, ocorre a distorção acerca do entendimento dispensado às ações das áreas da saúde e da educação, compreendidas por alguns como de assistência social apenas pelo

⁷⁷ A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), regulando também a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior.

⁷⁸ Art. 5º, da Resolução nº 220, de 23 de novembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social.

⁷⁹ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

simples fato de também atenderem pessoas em situação de carência econômica, posto que suas respectivas regulamentações legais prevêm caráter universal para as suas prestações.

Outro aspecto fundamental remonta à obrigatoriedade de comprovação de percentual equivalente a 20% de gratuidade na prestação do ensino ou da adesão ao PROUNI, que as entidades pretendem estender ao ensino básico. Ou, na área da saúde, a imposição de pelo menos 60% dos atendimentos e das internações serem disponibilizadas ao SUS. Embora nestas situações não haja cobrança direta ao usuário, elas se constituem em serviços remunerados pelo poder público, através de ressarcimento posterior⁸⁰, de forma a possibilitar dupla vantagem financeira, ou seja, recebimento pelo fundo público e autorização para acesso às exonerações tributárias.

Outrossim, não há referência do modo como essas vantagens fiscais contribuem para aprimorar a constituição dos fundos públicos, através dos quais são financiadas as políticas públicas e cujo fortalecimento potencializaria a cobertura do atendimento e o eventual aumento na tabela de custos.

Diante deste contexto, existe proposta legislativa⁸¹ no sentido de que a análise da prestação dos serviços dentro dos parâmetros exigidos pelo SUS e pela LDB estejam a cargo dos respectivos Ministérios e Conselhos Nacionais de Saúde e de Educação, a fim de que o CNAS se responsabilize por analisar apenas as condições para a concessão do CEBAS para as entidades de assistência social. No entanto, comparece forte pressão de certas instituições para a manutenção da sistemática atual, o que vem a prejudicar a atuação do CNAS nas deliberações próprias da política específica de assistência social, assoberbando-o com intervenções burocráticas e cartoriais⁸², além de limitá-lo no cumprimento da nova lógica da PNAS/04 e da NOB-SUAS/05. É o que se procurará explicitar na seqüência.

⁸⁰ No caso da saúde, ocorre o pagamento dos procedimentos efetuados pela tabela do SUS e, no caso da educação, o pagamento se dá pelo PROUNI ou pelo FUNDEB, neste último quando os alunos estão cadastrados no censo escolar.

⁸¹ Projeto de Lei nº 3.021/08, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências.

⁸² Na justificativa do Projeto de Lei está referida a existência de 1.800 recursos em processos de concessão ou renovação do CEBAS aguardando julgamento junto ao Ministério da Previdência Social, e de 8.000 processos para julgamento no CNAS, entre concessões, renovações e representações.

2.5 EMBATE PRESENTE NO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DO ART. 3º, DA LOAS, QUE DISCIPLINA O CONCEITO DE ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL⁸³

As disputas em torno da interpretação e da regulamentação do art. 3º⁸⁴, da LOAS, justificam-se, em grande proporção, pelo interesse em serem fixados os parâmetros que irão permitir a identificação e a caracterização concreta de pessoas jurídicas de direito privado como integrantes da rede prestadora de serviços socioassistenciais, ensejando-lhes a possibilidade de reconhecimento e certificação como entidades beneficentes de assistência social e, em consequência, o acesso às exonerações tributárias previstas na legislação.

Os posicionamentos são diversificados, mas podem, para o efeito desta exposição, ser subdivididos em três vertentes. A primeira é formada principalmente por representantes de grandes instituições, que têm por função precípua o desenvolvimento de ações nas áreas de educação e de saúde, os quais exercem pressão no sentido da manutenção do Decreto nº 2.536/98, com a exclusão dos acréscimos impostos pelos Decretos nº 4.499/02 e nº 5.895/06. Em especial no caso de entidades de saúde, pleiteiam o afastamento da exigência de comprovação de percentual mínimo de atendimentos pelo SUS. No que tange à educação, a extensão das condições previstas no PROUNI, em favor das instituições de ensino infantil, fundamental e médio.

A segunda vertente engloba os defensores do enfoque da assistência social tradicional, com forte apelo na caridade e na solidariedade, demonstrada no atendimento realizado por entidades de notória atividade assistencialista, tendo por argumento a gratuidade dos serviços oferecidos e sua destinação direcionada à população mais empobrecida e carente de perspectivas. Cabe salientar que muitas delas estão ainda vinculadas a intervenções que anteriormente compunham a política de assistência social, mas que com a nova regulação instituída, foram assimiladas pelas áreas de saúde e de educação, como por exemplo, as creches, as escolas de educação especial, os estabelecimentos voltados ao tratamento de usuários de substâncias psicoativas ou aos procedimentos de reabilitação das pessoas com deficiência, entre outros.

⁸³ Os conteúdos aqui analisados foram extraídos das discussões travadas durante o Seminário Nacional de Regulamentação do Artigo 3º, da LOAS, promovido pelo CNAS, em reunião ampliada, realizada no auditório do Congresso Nacional, em Brasília, no dia 17 de outubro de 2005.

⁸⁴ “Consideram-se entidades de Assistência Social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos benefícios abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e na garantia de seus direitos”.

A terceira vertente propõe a classificação dos serviços socioassistenciais como parâmetro para determinar a identificação das entidades de assistência social, reforçando a vinculação e o compromisso com as especificidades da política de assistência social. Esta tem por fundamento as proteções sociais a serem garantidas qualitativamente como resposta às demandas de vulnerabilidade e risco pessoal e social, relacionadas às desigualdades de corte socioeconômico e sociocultural.

A utilização do termo serviços socioassistenciais visa abarcar o conjunto de ações ofertadas em rede, por meio de serviços continuados, programas, projetos e benefícios, contemplando critérios técnicos de equidade, consoante o porte do município, o nível de habilitação em gestão e a complexidade das proteções a serem estabelecidas. A rede socioassistencial é, assim, estruturada a partir de iniciativas do poder público e da sociedade civil, com primazia da responsabilidade do Estado, para o cumprimento das funções definidas na Política Nacional de Assistência Social.

Ao convocar o mencionado Seminário, o CNAS elencou os principais problemas para dirimir estas divergências ou distorções:

- a) a inexistência de definição clara e objetiva quanto ao campo de atuação e do público a ser atendido pelas entidades beneficentes de assistência social;
- b) o excesso de burocracia para a concessão de certificados e títulos federais;
- c) a falta de padronização para a contabilização das prestações de contas;
- d) a indefinição dos serviços que podem ser considerados de assistência social;
- e) a associação direta da área com a oferta de gratuidade na execução de ações e serviços;
- f) a ausência de estrutura e de domínio do Conselho para analisar a contabilidade e referendar os registros de prestação de serviços pelo SUS ou de concessão de bolsas pelas instituições de ensino superior.

Para enfrentar a situação, o Conselho constituiu grupo de trabalho com vistas a apreciar as causas e as implicações dos problemas acima mencionados, a fim de apresentar documento teórico com indicativos para a discussão ampliada do tema junto aos órgãos públicos, instâncias de pactuação e de deliberação da política, entidades interessadas e a sociedade civil em geral, cujo teor foi exposto no referido Seminário⁸⁵ e gerou pronunciamentos distintos dos debatedores convidados e da plenária.

Na abertura, a presidente do Conselho Nacional de Assistência Social retomou o processo de luta travado em torno do tema e lembrou que

⁸⁵ O debate nacional esteve sob a coordenação do CNAS, contou com o apoio da Comissão de Seguridade Social e Família e da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, ambas da Câmara dos Deputados, e teve como embasamento a versão preliminar da proposta de regulamentação do art. 3º, da LOAS, aprovada previamente pelo Conselho em sua reunião ordinária de 14 de setembro de 2005. Essa proposta abriu a discussão

a questão do art. 3º, da LOAS, além de estar presente em todas as deliberações das Conferências Nacionais até então realizadas, também faz parte do compromisso desta gestão, pactuado no I Encontro Nacional de Conselhos Estaduais e Municipais, ocorrido em 2004.

Essa presença significativa⁸⁶ nos mostra a disposição da sociedade em fazer a discussão desse tema. Nós recebemos 14 propostas ao documento inicial que o CNAS produziu e apreciou detalhada e exaustivamente, por todo o seu colegiado. No entanto, ela se constituiu apenas em uma proposta preliminar, que permaneceu no site e agora está sendo colocada em exposição, a fim de que a sociedade possa criticá-la, aprofundá-la, debatê-la e, enfim, aprová-la. Assim, é preciso que sejam explicitadas as divergências e os consensos para a posterior regulamentação pelo Executivo. A interface supõe faces bem definidas. Não como uma mistura de coisas que não se sabe o que é. Quanto mais definirmos o nosso campo, mais fácil será fazer a interface.⁸⁷

Em seguida, o documento preliminar foi apresentado pela coordenadora do grupo de trabalho do CNAS, que fez menção ao longo processo de questionamento acerca de quem são as entidades de assistência social, iniciado em 1994, logo após a promulgação da LOAS e desde a primeira gestão do CNAS, posto que este órgão colegiado recebeu por atribuições proceder ao registro das entidades de assistência social e conceder o certificado de entidade filantrópica, hoje beneficente de assistência social. Devido às disputas de interesses e às contradições conceituais inerentes ao tema, estendeu-se para a atualidade.

Agora, em razão de três fatores fundamentais presentes, houve justificativa para a priorização da matéria. O primeiro fator se refere à consolidação da LOAS por meio da implantação do SUAS. O segundo traduz a fase de amadurecimento, nestes 15 (quinze) anos, de conceitos e propostas bastante discutidas em diversas instâncias. Em terceiro, comparece a afirmação do campo próprio da política de assistência social e, como resultado, a estruturação da rede prestadora de serviços socioassistenciais, como requisito para que esteja sedimentada a regulação e a gestão do SUAS.

Todavia, segundo a coordenadora,

a regulamentação do art. 3º, da LOAS, não abarca todos os elementos que envolvem a relação da rede com o poder público. Persiste, assim, uma série de preocupações. As indagações e sugestões apresentadas por algumas e tradicionais entidades não governamentais ao documento preliminar disponibilizado no site do CNAS informou, com veemência, os receios destas quanto aos aspectos relacionados aos benefícios tributários, em especial os de isenção e de imunidade fiscal. No entanto, neste momento, a regulamentação não pretendeu se ater à certificação e aos benefícios tributários, entendendo-os como decorrências posteriores às opções adotadas. Agora, a idéia do CNAS foi a de se preocupar com um formato de regulamentação que ofereça condições para a implementação do SUAS, nas três esferas de governo, e para a concretização do controle social. Precisamos primeiro definir o campo afirmativo da

pública com todos os segmentos da sociedade civil, Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal.

⁸⁶ O evento contou com a participação de 13 Conselhos Estaduais e do Distrito Federal, 42 Conselhos Municipais de Assistência Social, 3 Conselhos Setoriais e de Direitos, 67 entidades, 25 Prefeituras Municipais e representantes dos gestores municipais, 17 gestores estaduais, funcionários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Justiça e do Ministério Público Federal, além de 12 universidades e parlamentares.

⁸⁷ Pronunciamento efetuado por Márcia Maria Biondi Pinheiro, presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

assistência social, que se concretiza pela ação do estado e da rede socioassistencial, através da prestação de serviços e programas continuados e permanentes”.⁸⁸

Ainda na abertura da reunião, discorreu sobre os procedimentos seguintes para a aprovação do referido documento. Ou seja, todas as 14 propostas recebidas por e-mail e as expostas no Seminário foram sistematizadas e consideradas na redação do esboço de Resolução a ser apreciado pelo CNAS no mês de novembro de 2005 e, posteriormente, encaminhado à Casa Civil e ao Poder Executivo, para a elaboração e promulgação de Decreto Presidencial⁸⁹.

Mencionou que o texto contém, no seu eixo, duas grandes partes: as considerações preliminares que basicamente fazem uma contextualização histórica do marco legal e, no item seguinte, inicia-se a apresentação da concepção geral de assistência social com base nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal, na LOAS, na Política Nacional, no Sistema Único e no novo Código Civil, e a caracterização dos usuários, culminando com o destaque para a definição das entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento e/ou atuam na defesa e garantia de direitos.

Frente às confusões de entendimento já mencionadas, promoveu-se a identificação das entidades não específicas de assistência social, agrupadas dentre aquelas que atuam prioritariamente em outras áreas sociais, como da educação, da cultura, dos esportes, etc., mas que mantém, de forma continuada, algum serviço socioassistencial dirigido ao público usuário da política de assistência social, reconhecido pelo SUAS.

Ao encerramento da explanação, destacou o compromisso assumido pelo CNAS de que a regulamentação do art. 3º, sob o prisma jurídico, não afetarà as entidades beneficentes de assistência social quanto à imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal, uma vez que se encontra amparada em legislação própria.

Por sua vez, durante seu pronunciamento, o MDS demarcou a presença dos representantes das diversas instituições governamentais e não governamentais nas mesas de exposição e na plenária, inclusive de outras áreas, como as de saúde e de educação, rememorou a trajetória de luta e de disputas para aprovação da Constituição Federal e da LOAS, vivenciada dentro do Congresso, e registrou seu compromisso com a consolidação da assistência social como política de Estado.

⁸⁸ Pronunciamento efetuado por Rosângela Paz, coordenadora do grupo de trabalho do CNAS, conselheira não governamental representando a Associação Brasileira de Entidades Não Governamentais (ABONG).

⁸⁹ As propostas contidas no esboço deste Decreto serão analisadas no item 6, do presente capítulo, juntamente com o texto final que compôs o Projeto de Lei nº 3.021/08.

Eu me lembro que quando fazíamos, nesta casa mesmo, o debate, em 1988, nos vários grupos de trabalho sobre a LOAS, nós já sabíamos quais seriam os desafios posteriores para concretizar o que estava no referido texto. E um desses temas era, certamente, a regulamentação do art. 3º, da LOAS, que trata do conceito, da definição clara de entidades e organizações de assistência social. Reafirmo, então, a atribuição do Ministério em regulamentar e executar as deliberações do CNAS.⁹⁰

Reconheceu, ainda, que todo o processo de gestão da política pública não pode ser realizado, na sua plenitude, sem a abertura e a predisposição para o enfrentamento dos pontos polêmicos, como é o caso da regulamentação do art. 3º, da LOAS, particularmente por envolver a certificação das entidades beneficentes de assistência social, que se reverte na possibilidade de conquista de exonerações tributárias. Aspecto este que por si só justifica a utilização do espaço para o debate amplo e profundo, ao qual toda a sociedade brasileira possa ter acesso.

Logo após, houve a explanação do representante da Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, assinalando que o fato denotou ação de grande significado, posto que formalizou o debate no Poder Legislativo.

Como ex-conselheiro do CNAS, eu avalio que é um ato de coragem este debate, porque, na realidade, só quem passou pelo Conselho sabe os conflitos que muitas vezes temos que administrar, pela falta de clareza da regulamentação, não só fragilizando os posicionamentos dos próprios Conselheiros, que muitas vezes têm que tomar decisões numa avaliação subjetiva, ou da interpretação daquilo que acham que é correto, sem ter um referencial claro em relação a essa regulamentação. Então, vocês estarão, a partir de agora, respaldando também a decisão do Conselho. E, mais do que isso, facilitando o processo de fiscalização das entidades.

Como o Osvaldo⁹¹ colocou, todas as vezes que nós trabalhamos com a regulamentação de alguma coisa, as ameaças surgem. Principalmente no que se refere à própria isenção da cota patronal. E, por isso, também acredito que esse debate é importante ser feito dentro da Câmara, porque, qualquer efeito subsequente vai chegar aqui, por pressões de vários segmentos. E é muito importante, então, que a gente se intere do debate e das diferentes vertentes para que possamos ter o entendimento do que se deseja, para que não tenhamos uma expectativa de ansiedade, por vários segmentos da sociedade, que poderão estar mobilizando para poder contrapor algum passo de avanço, no que se refere à definição clara das entidades específicas de assistência social.⁹²

Por fim, reforçou a necessidade de se definir o que realmente se configura como especificidade da política de assistência social, para que serve, quem atende, e quais serviços presta, para encerrar as distorções até hoje presentes.

Os expositores e debatedores que representavam os órgãos governamentais, os gestores estaduais e federais, as universidades públicas, os conselhos de categorias

⁹⁰ Pronunciamento efetuado por Márcia Helena de Carvalho Lopes, Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, neste momento, Ministra em exercício, substituindo o Ministro Patrus Ananias, que se encontrava em viagem de trabalho representando o Brasil fora do país.

⁹¹ Osvaldo Russo de Azevedo, Secretário Nacional de Assistência Social do MDS.

⁹² Pronunciamento efetuado pelo Deputado Federal Eduardo Barbosa, coordenador da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social e membro da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

profissionais e algumas organizações não governamentais,⁹³ em especial as que se destinam ao assessoramento e à defesa de direitos dos usuários, manifestaram-se no sentido de resgatar o papel da assistência social e de reavivar a primazia da responsabilidade do Estado. Lembraram que não é por acaso que após doze anos de promulgação da LOAS, o seu art. 3º ainda não tenha uma regulação que permita configurar a rede de proteção social e orientar a sua forma de atuar no âmbito desta política pública.

Enfatizaram que o enfrentamento desse desafio passa, rigorosamente, por três decisões. A primeira delas é uma decisão terminológica, na intenção de conferir um nome objetivo para o universo de entidades que exercitam a política de assistência social. A segunda envolve o desafio conceitual, ao se definir exatamente o que é uma entidade de assistência social. E a terceira é a regulamentação, ou seja, a constituição legislativa a partir do conceito e da terminologia que forem estabelecidas.

Diante da incapacidade do próprio texto constitucional em formalizar uma terminologia adequada, sugiro que seja adotada a denominação de entidade de assistência social para aquelas entidades que realizam as atividades pertinentes à Política Nacional de Assistência Social e às demais normativas afins, aquelas que prestam assessoramento ou aquelas que efetuam a defesa ou garantia de direitos dos usuários, em referendo ao documento mencionado. Nesta esteira, as entidades que não se encaixam na mencionada definição devem ser entendidas como instituições correlatas à política de assistência social, visto que prestam suas atividades primordiais vinculadas com as áreas de educação, de saúde, entre outras, e apenas os serviços socioassistenciais que porventura prestem seriam considerados para fins de registro e certificação.⁹⁴

Apontou que o passo seguinte carece prever a opção de critérios de classificação, visto que, atualmente, ora estão correlacionados aos serviços prestados, critério defendido por estes representantes, ora com a clientela atendida, ou ainda à natureza jurídica adotada, ou também à qualificação legal. Frente a tais indicativos, apontou subsídios para a construção legislativa posterior, na direção prospectiva de busca e mediação do conflito.

Mencionaram a importante adequação do documento ao estabelecer homogeneidade na terminologia adotada e na conceituação de entidade de assistência social, cujo resultado fornece subsídios para a referida regulação. Contudo, indicam a retirada de duas distinções que são feitas no documento. A primeira está relacionada com a ênfase dada para diferenciar entidade beneficente de assistência social e entidade de assistência social, posto que não percebem a necessidade de se fixar essa dicotomia. Em verdade, ocorre uma multiplicidade de

⁹³ Secretarias Estaduais de Assistência Social (SEAS), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Universidade de Brasília (UnB), Ministério Público do Estado do Paraná - MPPR, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

⁹⁴ Pronunciamento efetuado por Marcos Bittencourt Fowler, representante do Ministério Público do Estado do Paraná e do Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas (CIPEC).

nomenclaturas, que carecem ser abordadas sob determinada metodologia, para se chegar a um conceito determinado, que é o de entidade de assistência social, como sendo aquela que presta os serviços vinculados ao SUAS, conforme a PNAS/04 e a NOB-SUAS/05.

A outra distinção recai na previsão de entidades de assistência social específicas e não específicas. Concordam que existem entidades vinculadas às áreas esportivas, recreativas, de saúde, de lazer, de educação, entre outras, as quais apenas prestam alguns serviços socioassistenciais, o que não as transforma em entidades de assistência social. Todavia, acreditam que não há necessidade de se fazer essa distinção e de trazer para dentro do conceito alguma coisa que perturba a compreensão do mesmo, na medida em que não lhe traz maior clareza e pode gerar mais confusão. Bastaria identificá-las como correlatas, seguindo sugestão já apontada acima.

Com o propósito de imputar legitimidade e cientificidade ao debate foram lembrados, pela representante da UnB, os princípios que fundamentam a LOAS, e que não devem estar dissociados da discussão. O primeiro retoma o caráter da não contributividade e da gratuidade na oferta dos serviços da assistência social, o que veda qualquer regulamentação que pressuponha algum tipo de contraprestação. O segundo princípio introduz o enfoque de que o campo da assistência social é permeado pela interface e pela interdisciplinariedade com as demais políticas setoriais e de defesa de direitos, mas que possui sua própria especificidade. O terceiro resgata a primazia da responsabilidade do Estado, sem deixar de viabilizar o controle social e a participação popular, definindo atribuições aos respectivos conselhos de assistência social. No caso, interessa a competência do CNAS, ditada pelo art. 18, inciso II, da LOAS, em definir normas que disciplinem a prestação de serviços de natureza pública e privada.

No entanto, este não é um processo tranquilo, por força do legado histórico da assistência social sustentado por dois pilares. Um que valoriza o atendimento sob a ótica do assistencialismo e do dever moral, mediante a ação do voluntariado e da filantropia, e outro que reforça a culpabilização dos pobres, prevendo a intervenção nos limites da manutenção do *status quo*. Neste sentido, a instituição do SUAS se constitui de imensa complexidade. Ainda assim, acredita ser possível e exequível sua implantação no contexto da esfera pública. “O debate de hoje, neste espaço democrático por excelência, reflete duas coisas: como a assistência social cresceu, saiu do limbo e do porão das discussões para se tornar, de fato, uma

arena de conflito, uma política repleta de disputa de interesses, o que é muito positivo e faz crescer”.⁹⁵

Na mesma direção se pronunciou o Conselho Federal de Serviço Social. Retomou o processo histórico que caracteriza socialmente a política de assistência social e a própria profissão do assistente social. Referendou o documento apresentado, mas sinalizou a necessidade de retirada da diferenciação entre entidade específica e não específica. Validou o consenso aparentemente estabelecido pela maioria dos presentes, apesar de algumas manifestações em contrário, em especial as provenientes das entidades que atuam em outras áreas, principalmente no campo da educação e da saúde, e que mesclam este debate com os benefícios tributários alcançados por meio da concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social.

Temos muitos problemas ainda no campo da assistência social. Por isso, a importância de se aprimorar os mecanismos regulatórios para que o SUAS seja consolidado. Neste sentido, é urgente a regulamentação do art. 3º. No entanto, é preciso ter muito cuidado, pois ao definirmos as especificidades da política de assistência social, suas responsabilidades e os serviços que lhe compete prestar, não podemos confundir com as ações desenvolvidas pelas outras áreas e que compõem a intersetorialidade na garantia do atendimento integral ao usuários. Assim, precisamos conhecer a rede de proteção social, categorizar o que são entidades de assistência social e as que prestam serviços socioassistenciais, e georreferenciá-las.⁹⁶

Com um viés bastante similar se manifestou o representante da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Iniciou abordando a multiplicidade de nomenclaturas que envolvem o tema, tais como entidades, instituições, organizações, terceiro setor, todas compreendidas como passíveis de executar a política de assistência social, ainda que de forma variada e multifacetada.

No entanto, lembrou que o Estado tem o dever de implementar políticas públicas que, *in casu*, traduzem-se em serviços e programas dentro do sistema de Seguridade Social e do subsistema de Assistência Social. Rememorou o conceito do Celso Barroso Leite, que afirma a seguridade social como o conjunto das medidas com as quais o Estado procura atender à necessidade que o ser humano tem de segurança na adversidade, de tranquilidade quanto ao dia de amanhã, e que não há como confundir os seus três subsistemas: previdência social, saúde e assistência social.

⁹⁵ Pronunciamento efetuado por Ivanete Boschetti, professora doutora do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília.

⁹⁶ Pronunciamento efetuado por Jucimeri Silveira, conselheira representante do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

Portanto, o subsistema da Assistência Social tem como marco legal os objetivos traçados dentro da Constituição, em seu art. 203, e da própria LOAS, em particular nos arts. 2º a 5º o que, de pronto, norteia o conceito de assistência social, tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista político, o qual foi plenamente considerado na versão preliminar oferecida a debate pelo CNAS.

Assim, só podem ser denominadas entidades de assistência social, seguindo a ótica destas legislações, da PNAS/04 e da NOB-SUAS/05, as que garantem proteção social por meio das seguranças de acolhida, de renda, de convívio ou vivência familiar e da sobrevivência a riscos circunstanciais. Partindo deste balizamento, o grande desafio colocado remonta ao parágrafo único, do art. 2º, da LOAS, e à especificação do lócus da assistência social, enquanto atividade de fomento do Estado. Sem isso, esse dispositivo fica absolutamente inócuo.⁹⁷

Ao ser indagado por alguns conselheiros do CNAS acerca da caracterização das entidades de educação como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), desvinculou a discussão da questão da imunidade da cota patronal, repassando a abordagem para a seara legislativa e para o escaninho da jurisprudência do STF.

Entidades ligadas à Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG) registraram que se coadunam com as posições até então apresentadas e informaram que desde a década de 1990 vêm contribuindo e refletindo sobre a conceituação das entidades de assistência social, dentro da discussão mais ampla sobre o marco legal das entidades sem fins lucrativos no país, além de participarem da construção do texto em debate.

Todavia, alertaram para a necessidade de separar este tema de outras questões correlacionadas, tendência natural dos processos de regulamentação, quando são levantados outros objetos e aspectos que também merecem ser aperfeiçoados, tais como o das entidades de trabalhadores e de usuários. Estavam se referindo, particularmente, aos questionamentos trazidos no bojo dessa regulamentação pelas entidades beneficentes de assistência social, as quais, a todo momento, reduzem a contenda à questão da certificação e ao asseguramento dos benefícios fiscais, com ênfase na preservação do posicionamento jurídico-tributário da imunidade fiscal.

Aludiram favoravelmente à incorporação da perspectiva de assessoramento e de defesa de direitos dos usuários da política à conceituação de entidade de assistência social, como forma de ampliação da democracia e criação de outros espaços institucionais, onde a sociedade civil e os seus movimentos sociais possam contribuir e efetivar o controle das políticas públicas. Nesse sentido, além da própria caracterização dessas entidades, enaltecaram o reconhecimento do papel inovador dessas organizações em uma política pública e do avanço do documento quando coloca um rol exemplificativo do que seriam ações

⁹⁷ Pronunciamento efetuado por Luiz Eduardo Regules, professor de Direito da PUC/SP, assessor jurídico da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo na gestão anterior e consultor em Políticas Sociais.

de assessoramento e de defesa dos usuários da política, posto que introduz a abertura para inserção de novas ações ou novos direitos ainda não reconhecidos.

Enunciaram a maturidade suficiente da discussão para promover a regulamentação, enfocada como essencial para a gestão e para a constituição de uma rede socioassistencial com adesão ao SUAS, bem assim para o estabelecimento da sistemática de financiamento das entidades, tanto do direto como do indireto.

Primeiramente, gostaríamos de elogiar o documento no âmbito da assistência social, que até hoje luta para se configurar como uma política pública de direito, perdendo o caráter de caridade e de benemerência. Para nós ficou claro que devemos separar a questão da imunidade e da certificação e a questão da regulamentação do art. 3º. Então, é fundamental discutir como vamos fortalecer essa rede socioassistencial, como vai ser o financiamento direto e indireto das entidades. Não podemos postergar essa discussão, visto que o Plenário do CNAS e o Grupo de Trabalho têm elementos suficientes para avançar nessa definição.⁹⁸

O Fórum Nacional de Assistência Social iniciou sua exposição na mesma direção, enaltecendo a iniciativa do CNAS como um importante passo para o cumprimento de uma das principais atribuições do Conselho, no sentido de regular as ações socioassistenciais desenvolvidas pela rede, tanto pelo Estado como pelas entidades privadas.

Essa proposta não só vem para regulamentar esse importante artigo da LOAS, mas tem profundos significados. O primeiro, é o estabelecimento de parâmetros para melhor precisar a assistência social como política pública, como direito social, e avançar nessa tão difícil distinção entre assistência social e ações filantrópicas e de benemerência. O segundo, é que a proposta apresenta indicativos fundamentais para definir áreas e campos de intervenção. O terceiro é o caráter democrático, pela forma como esse processo vem se dando, abrindo a possibilidade a todos de apresentarem as suas contribuições, de debater pública e coletivamente as diversas posições e compreensões que giram em torno da assistência social, o que é absolutamente salutar para fortalecer a democracia participativa, para fortalecer essa construção coletiva dos direitos sociais no Brasil.⁹⁹

No entanto, explicita que até pela essência de sua composição plural, o Fórum expressa as divergências e os posicionamentos diferenciados assumidos em relação a essa questão, tanto pelo conjunto da sociedade civil como por diferentes sujeitos sociais. Diante deste contexto, não apresentou proposta específica para a regulamentação do art. 3º, da LOAS, mas pretendeu acompanhar e acolher as propostas das diversas entidades que o compõem, e analisar as diferentes manifestações postas em debate.

⁹⁸ Pronunciamento efetuado por Alexandre Ciconello, representante da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG).

⁹⁹ Pronunciamento efetuado por Ivanete Boschetti, representante da UnB na coordenação do Fórum Nacional de Assistência Social, que congrega entidades governamentais e não governamentais na defesa da política de assistência social e dos direitos de seus usuários.

Ao se manifestarem, as grandes entidades¹⁰⁰ que atuam nas áreas de educação e de saúde, na sua maioria mantidas por instituições religiosas, de diferentes credos, e perfilhadas como filantrópicas, postaram-se de forma diametralmente oposta aos pronunciamentos até então proferidos. Enfatizaram na exposição a relação público e privado, conjugada com a afirmação de que a *res publica* incorpora as instituições beneficentes e filantrópicas. Portanto, estas instituições não podem ser abordadas sob a ótica do âmbito privado, na medida em que não visam o lucro e se qualificam pelo atendimento comunitário aos mais empobrecidos.

Em seguida, listaram o extenso elenco de exigências que necessitam cumprir, fator que lhes confere legitimidade e credibilidade: estar legitimamente constituídas no país; ter o seu patrimônio pertencente a uma comunidade, sem dependência do poder público, nem de famílias, empresas ou grupos de interesses econômicos; aplicar integralmente os seus recursos nas suas finalidades estatutárias; não distribuir dividendos de seus possíveis resultados de *superávit*, pois algumas geram renda para manutenção de suas finalidades; apresentar a prestação de contas ao Ministério Público, quando se tratar de fundações; não remunerar os seus dirigentes; e ser reconhecida como entidade de utilidade pública federal, estadual ou municipal.

Assim sendo, classificam estas instituições como públicas não estatais, traduzidas enquanto uma extensão do governo, reconhecidas como de utilidade pública, por efetuarem ações que o governo quer ou deveria realizar, no âmbito de qualquer comunidade, mas que não as está desenvolvendo ou não as pode concretizar, por qualquer razão.

Todas as comunitárias associadas à ABRUC têm a finalidade educacional, algumas, inclusive, de saúde, e outras de natureza cultural. Todas as comunitárias são protagonistas sociais em sua região e praticam uma ação extensionista, que provocam impactos e mudanças, tanto dentro da universidade, na medida em que geram novos conhecimentos, quanto quando provocam a real integração entre teoria e prática, fora da universidade. No âmbito da assistência social, as comunitárias atendem aos ditames dos Decretos nº 752 e 2.536/98, na concessão de bolsas às pessoas em situação de pobreza, atendendo aos critérios e requisitos estabelecidos por profissionais da área, identificando os mais necessitados para serem beneficiados.¹⁰¹

A Confederação das Santas Casas de Misericórdia também corroborou com o posicionamento acima descrito e passou a expor o histórico da entidade.

¹⁰⁰ Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), com 52 instituições associadas, espalhadas por 11 Estados e no Distrito Federal; Confederação das Santas Casas de Misericórdia, que engloba 15 Federações Estaduais e 2.100 estabelecimentos de saúde; Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil - CONIC, integrado por 8 Igrejas Cristãs.

¹⁰¹ Pronunciamento efetuado por José Carlos Aguilera, representante da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC).

A Confederação é uma entidade de 42 anos, tem sede em Brasília, e possui 15 Federações Estaduais. Nós começamos com a Santa Casa de Santos, em 1543, portanto, toda discussão que perpassa as áreas de saúde e de assistência têm início nas Santas Casas, constituídas como a primeira organização não governamental do Brasil. Hoje, somos 2.100 estabelecimentos de saúde, 56% dos responsáveis pelos únicos hospitais existentes no interior do país, 40% das internações realizadas pelo SUS, 64% da receita dos hospitais filantrópicos do SUS e mais de 140 mil médicos autônomos.¹⁰²

A proposta da Confederação se mostrou mais ampla e previu que a regulamentação do art. 3º, da LOAS, deveria abranger também o art. 9º, do mesmo diploma legislativo, que trata da autorização para funcionamento das entidades e organizações de assistência social, condicionada à prévia inscrição no respectivo Conselho. A idéia foi apresentada no 15º Congresso de Santas Casas, além de ser analisada também por quase 500 entidades religiosas, educacionais e de saúde e, na seqüência, entregue ao Fórum das Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Como desdobramento destas discussões, elaborou-se projeto de lei, apresentado pelo Deputado Federal José Linhares, no sentido de aumentar o período de vigência do certificado de entidade beneficente de assistência social de três (prazo atual) para cinco anos (prazo sugerido), sob a justificativa de que o Conselho tem demonstrado dificuldades na realização de diligências e procedimentos para a concessão do CEBAS.

Outra sugestão da Confederação foi a de que o fórum competente para debater o assunto se concentra no CNAS, na tentativa de redirecionar o encaminhamento dado pelo governo federal de responsabilizar os Ministérios da Saúde, da Previdência, da Educação e de seus respectivos Conselhos Nacionais pela emissão de parecer acerca do cumprimento das condições impostas para a concessão do certificado, frente a redação oferecida em esboço de Decreto Presidencial substitutivo ao atualmente em vigência.

As idéias acima descritas foram referendadas pelo Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), que enalteceu os inúmeros momentos de luta em que as entidades filantrópicas já estiveram envolvidas.

O CONIC, a quem eu represento neste momento, já vem debatendo esse assunto há muito tempo. Lembro que participamos, em 1977, de um movimento, que se iniciou lá no sul, mas depois se espalhou por todo o Brasil, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, acerca de um Projeto de Lei que tramitava no Congresso, que simplesmente excluía todas as entidades do benefício do gozo de desonerações fiscais. Foi elaborado um documento, negociado com o governo e dali surgiu o Decreto-Lei nº 1.552, que cassou a isenção das entidades que haviam adquirido esse benefício em 1959, ainda na época de Juscelino Kubitscheck. Mas o art. 2º, do Decreto-Lei, manteve o direito até então gozado por aquelas instituições que a época possuíam o certificado de filantropia, de utilidade pública e assim por diante. Depois disso, durante a Constituinte, tivemos participação efetiva em vários dispositivos da Constituição e, por fim, a participação decisiva na formulação do art. 55, da Lei nº 8.212/91, que

¹⁰² Pronunciamento efetuado por Antônio Brito, representante da Confederação das Santas Casas de Misericórdia.

contempla a entidade beneficente de assistência social e faz a interface inclusive da educação e da saúde.¹⁰³

Para o representante do CONIC, a própria Constituição Federal assimilou a interface das áreas da educação, da assistência social e da saúde quando tratou dos direitos sociais, em seu art. 6º. Mais adiante, no art. 150, ao estabelecer a imunidade para as entidades sem fins lucrativos, novamente expondo a junção das áreas de educação e de assistência social, permitindo, inclusive, remunerar os membros da diretoria, se assim for necessário. Ainda a integração das áreas se mostra evidente no art. 203, quando são mencionadas a promoção da integração ao mercado do trabalho, a habilitação, a reabilitação e a integração à vida comunitária da pessoa com deficiência.

Em direção bastante assemelhada sinalizou a Federação Brasileira de Contabilidade (FENACON),¹⁰⁴ justificando seu interesse na matéria em virtude do princípio contábil em manter a escrituração das receitas, despesas, ingresso e desembolso, realizados pelas diferentes entidades e instituições existentes no Brasil.

Destacou a participação da Federação Brasileira de Contabilidade no 15º Congresso da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, ocorrido no mês de agosto de 2005, onde se debateu o art. 3º, da LOAS, e a redação de decreto complementar ao Decreto nº 2536/98, ocasião em que se concluiu que, diante da defasagem do mesmo, há a necessidade de se proceder à normatização da política de assistência social de maneira mais ampla, completa, harmoniosa e eficaz. Reforça o entendimento de que este Decreto é bastante restritivo e apresenta exigências que ultrapassam os limites estabelecidos na Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre o Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, por exemplo.

Dentro da mesma lógica de análise, o expositor passou a enumerar os artigos da Constituição Federal que forneceram todo o embasamento à LOAS e que, em sua percepção, conferem legalidade para se promover a vinculação automática das ações desenvolvidas pelas políticas de saúde e de educação com as da assistência social.

Para o caso, nós temos os arts. 5º, 6º e 204, da Constituição Federal. Temos também o art. 196, que descreve a função da saúde e a sua introdução efetiva dentro da própria assistência social. Incluímos, ainda, o art. 205, onde de forma transparente e clara, mostra a função da educação analisada e vista como assistência social. A seguir temos o art. 227, que vem de encontro com o próprio artigo que dá os objetivos da assistência social especificamente. Depois, temos a Lei nº. 10.836, que institui o programa

¹⁰³ Pronunciamento efetuado por Luiz Vicente Dutra, representante do Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC).

¹⁰⁴ A FENACON congrega os Conselhos Regionais e o Federal de Contabilidade e o Instituto Brasileiro de Contabilidade (IBRACON). Estes órgãos representam 350 mil profissionais da contabilidade no território brasileiro, dos quais 15 mil são trabalhadores nas entidades beneficentes de assistência social.

Bolsa-Família. Eu gostaria que os senhores analisassem os arts. 3º e 4º dessa lei e vão verificar a importância da educação, da saúde, dentro do contexto da assistência social. Da mesma forma, se nos aprofundarmos na hermenêutica jurídica, vamos verificar que a educação e a saúde estão inseridas na assistência social.¹⁰⁵

Para encerrar, desencadeou acirrada defesa a uma determinada interpretação jurídica que explora a tese do direito adquirido, concedido às entidades que até 1º de setembro de 1977 eram certificadas e reconhecidas como entidades filantrópicas, por força de lei vigente à época, que definia a competência do Conselho Nacional de Serviço Social em certificar a pessoa jurídica sem fins lucrativos como entidade beneficiária, por meio do certificado de entidade filantrópica e de assistência social. Esta tese de direito adquirido é questionada pelo Tribunal de Contas da União, em parecer detalhado mais adiante.

Ecoou na mesma vertente o pronunciamento do Fórum Nacional de Entidades Beneficentes de Assistência Social, embasado na fundamentação filosófica e doutrinária já detalhada pelos expositores que o antecederam. Discorreu acerca do conteúdo que, necessariamente, comporia o referido Decreto, no intuito de resolver as celeumas jurídicas criadas com a nova regulamentação do art. 3º, da LOAS.

Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, por si próprias ou através de parcerias com entidades beneficentes de assistência social, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários da LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos, com observância dos seguintes procedimentos: não distribuir qualquer parcela de seu patrimônio ou renda, a qualquer título; não perceberem seus diretores remuneração em decorrência do exercício de quadros estatutários; aplicar integralmente no país os seus recursos econômicos e financeiros, em suas finalidades institucionais; manter escrituração contábil de suas receitas e despesas patrimoniais, assim como dos benefícios assistenciais recebidos; e conceder benefícios assistenciais nos termos da legislação aplicável, porque aí teríamos todas as áreas, não só da assistência social, mas da saúde e da educação.¹⁰⁶

Assim, para que as entidades se enquadrem nestes parâmetros, assinala como fundamental que em seus estatutos conste expressamente a sua finalidade, em consonância com as disposições do art. 2º, da LOAS, que define os objetivos da política de assistência social, bem assim estejam referidos os critérios de atendimento e de assessoramento ao público alvo em regimento ou regulamento, aprovado pela assembleia geral ou órgão deliberativo superior. Faz-se, primordial, também, que os projetos socioassistenciais recebam o acompanhamento técnico de profissionais habilitados em serviço social, na forma da lei.

¹⁰⁵ Pronunciamento efetuado por Sérgio Monelo, representante da Federação Brasileira de Contabilidade (FENACON).

¹⁰⁶ Pronunciamento efetuado por Eric Olm, representante do Fórum Nacional de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Para a Rede Brasileira de Entidades Assistenciais Filantrópicas a discussão sobre a necessidade e os conteúdos de regulamentação do art. 3º, da LOAS, é extemporânea, posto que sua redação é suficientemente clara e não requer maiores aperfeiçoamentos. Chamou a atenção, ainda, para a consideração da hierarquia entre as leis, lembrando que juridicamente não há possibilidade de se efetuar restrições em normas complementares que não estão previstas na legislação principal - a Constituição Federal e a LOAS.

Enalteceu três aspectos inerentes à atuação das entidades assistenciais filantrópicas, como a solidariedade para com os mais necessitados, impressa na ação desenvolvida; a indispensável complementaridade aos serviços estatais e o reconhecimento de que os serviços das áreas de educação e de saúde se configuram como de assistência social. Vale recordar que tal compreensão remonta aos ditames da assistência social tradicional, enfocada no capítulo I. Além disso, recorreu à interpretação jurídica de direito adquirido, tese atualmente questionada pelos tribunais. Todavia, denotou sua força de pressão junto aos poderes instituídos.

Para a REBRAAF, o art. 3º, da LOAS, não precisa ser regulamentado porque é claro. Mas é só restringir o direito, que vai haver uma enxurrada de ações no Poder Judiciário. E, dependendo do caso, até uma ação direta de inconstitucionalidade. A nossa preocupação é o engessamento da assistência social no Brasil. Nós tivemos uma ação bastante importante quando do novo Código Civil, visto que diversos dispositivos engessavam as instituições. Nós orientamos todos os nossos associados a não promoverem as adequação das associações ao novo Código Civil, pois entendíamos que esses dispositivos eram inconstitucionais. Fizemos uma ação direta no Congresso Nacional, conseguimos prorrogar o prazo para adaptação ao Código Civil e, ao mesmo tempo, ingressamos judicialmente com uma ação direta de inconstitucionalidade do seu art. 59, junto com o PDT. Ao mesmo tempo, fomos na liderança do Congresso, conversamos com os partidos políticos e, numa ação com outras entidades, conseguimos mudar tais dispositivos.

A nossa preocupação é que também com essas novas normas nós acabemos por engessar a assistência social. Quanto à área da saúde e da educação, essas são abrigadas pela assistência social. O STF em reiteradas decisões reconhece que não cabe a nenhum decreto restringir o que a Lei dispõe, tampouco o que diz a Constituição Federal. Gostaríamos de encerrar mostrando a nossa preocupação para que o manto burocrático não cubra a ação dos empreendedores sociais e acabe a criatividade e a solidariedade não só sonhadas, mas realizadas pelas entidades de assistência social.¹⁰⁷

Na mesma linha de análise se apresentou a Associação Nacional das Mantenedoras de Escolas Católicas (ANAMEC). Resgatou o seu legado histórico no trato dos mais carentes e necessitados no Brasil e fez comparações de similaridade com as demais instituições filantrópicas que a antecederam nas explanações. A tônica esteve voltada para a defesa do atendimento tradicional prestado pelas entidades assistenciais e filantrópicas, inclusive as relacionadas às demais áreas de atuação, como a da saúde e da educação, tanto em virtude do caráter de transversalidade que a assistência social exige, como pelo fato de que estas

¹⁰⁷ Pronunciamento efetuado por Marília de Castro, representante da Rede Brasileira de Entidades Assistenciais Filantrópicas (REBRAAF).

resguardam os direitos sociais dos cidadãos. Recomenda que, ao delimitar o campo da assistência social, não se proceda à restrição aos direitos socioassistenciais, visto que se deve buscar a universalidade dos direitos ofertados pelas demais áreas intersetoriais.

Com bastante veemência propõe o trato da caracterização das entidades beneficentes e de assistência social pelo viés da subsidiariedade e da intersetorialidade, amparada nas normativas legais, como o art. 204, da Constituição Federal, que discorre sobre a forma de execução da política de assistência social por meio da ação do poder público e das entidades beneficentes e de assistência social. O que corresponde dizer que ambas fazem parte da formulação, do controle e da execução da política, podendo apenas ser definido o que é específico da área, mas nunca fazer uma dicotomia entre as esferas pública e privada. A única distinção passível de ser aceita se sedimenta nos elementos constitutivos dos termos entidade e organização de assistência social. Essa sim é uma questão para ser discutida, incorporada no debate que, por sinal, precisa se prolongar por mais tempo.

Nesta vertente, ao expor as tipificações de entidades contidas no novo Código Civil, como fundações e associações, subdivididas em não lucrativas e as de fins não econômicos, argumenta que a natureza jurídica destas já está estipulada, cabendo ao Conselho tão somente dedicar-se a especificação dos objetivos que devem alcançar junto à política de assistência social, independentemente de outras funções que exerça. Desta forma, os objetivos integram o campo funcional da assistência social e não carecem estar relacionados com a estrutura organizacional das entidades. Como alternativa de distinção sustentou a necessidade de incorporação do aspecto profissionalizante da assistência social, para que realmente se transforme numa política pública, com a participação do setor público e do setor privado.

Ao mesmo tempo, parabenizou a audácia do CNAS e do MDS na implementação do SUAS, mas lembrou o equívoco de regulamentação do art. 3º, da LOAS, em detrimento do art. 9º, que, na verdade, é o que precisa ser minudenciado.

Tradicionalmente, a instituição de educação católica instalou-se no Brasil pelos jesuítas, que foram os primeiros a trabalhar com os curumins, filhos dos índios. Então, tem uma história tão antiga quanto a das Santas Casas de Misericórdia. Mas, nós viemos falar aqui da beneficência que essas entidades fazem e da participação efetiva que essas entidades têm, no dia de hoje, com a PNAS/04. Quero cumprimentar o Conselho, de onde saí há menos de dois anos atrás, e afirmar o avanço que representou no Brasil a implantação do sistema unificado. Mas, várias instituições fazem essa política, executam esses serviços, porque a assistência social sempre foi e continuará sendo uma política transversal.

Acredito que essa questão da definição dos objetivos do campo funcional deve estar muito próxima da relação do financiamento da política de assistência social. E, nesse sentido, eu quero instar aqui para questões que foram formuladas no período da manhã, com relação aos convênios filantrópicos. Se nós não permitirmos que as entidades com maior poder econômico financiem e assessoram as entidades beneficentes, e se isso não for regulamentado até o próximo mês pelo CNAS, pequenas entidades

assistenciais que estão sendo atendidas com recursos do setor de educação e do setor de saúde vão fechar as suas portas.¹⁰⁸

Ao final, o conjunto de representantes das entidades vinculadas às áreas de educação e de saúde, e das que se manifestaram em seu apoio, propuseram a continuidade do debate, postergando a regulamentação do art. 3º, da LOAS, sob a alegação de insuficiência de tempo para se promover ampla discussão com toda a comunidade envolvida, o que exigiria o estabelecimento de agenda com as três esferas de governo e, especialmente, o envolvimento do Ministério Público, de usuários e dos trabalhadores para aprimorar essa discussão.

Em primeiro plano seria fundamental remeter a discussão para as Conferências Municipais e Estaduais de Assistência Social, culminando na definição de espaço específico na Vª Conferência Nacional, para nortear os delegados, gestores e convidados da sociedade civil sobre as discussões, e concluir com um Encontro Nacional no início de 2006 para aprovação final da matéria.

Nesta agenda, várias questões precisariam estar incorporadas, como, por exemplo, a consideração das entidades mantenedoras e executoras, inclusive de suas filiais, para inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social; a capacidade dos Conselhos em cumprir com sua atribuição de controle e qualificação da rede socioassistencial; a elaboração de documento que norteara a regulamentação conjunta dos arts. 3º e 9º, da LOAS; e a conformação de um denominador comum frente às inúmeras discordâncias apresentadas.

Por sua vez, algumas Secretarias de Estado, acompanhadas dos representantes da UnB, da ABONG, do CFESS, do Fórum Nacional, e demais entidades de defesa de direitos, apresentaram contraposição à sugestão externada pela Confederação das Santas Casas de Misericórdia e reforçada por outras entidades não governamentais e filantrópicas acerca da vinculação da regulamentação do art. 3º ao art. 9º, da LOAS. A argumentação da contraproposta tomou por pressuposto que a própria conceituação e a caracterização de entidade de assistência social orientarão o processo de inscrição destas entidades nos Conselhos respectivos. Tal definição adotará como parâmetro as previsões na NOB-SUAS/05 sobre quais serviços e qual clientela delimitam a especificidade da política de assistência social.

Outro aspecto fundamental então destacado foi o da superação da focalização do atendimento apenas orientado pelo critério de pobreza. Com o SUAS, a população usuária é reconhecida a partir das situações de vulnerabilidade e de risco social e pessoal a que se

¹⁰⁸ Pronunciamento efetuado por Cecília Ziliotto, representante da Associação Nacional de Mantenedoras de

encontra submetida, aptas a se traduzir em demandas por serviços socioassistenciais. Portanto, o simples fato desta população também buscar serviços nas demais políticas setoriais, em especial nas que imprimiram o princípio da universalidade dos direitos e do atendimento, como a de saúde e de educação, não qualifica a entidade prestadora como sendo de assistência social.

Cabe salientar, no entanto, que a rede de proteção social, particularmente a da seguridade social, é composta por um conjunto de entidades que executam ações nas suas respectivas áreas, quais sejam, de assistência social, de saúde e de previdência social. Assim, do ponto de vista de rede de atendimento, pode ainda ser complementada pelas áreas de educação, de cultura, de meio-ambiente, entre outras, embora cada uma delas seja portadora de competências e particularidades próprias, que estão interligadas, mas não se confundem ou se sobrepõem. Muito pelo contrário. Apresentam uma articulação em rede, com atribuições, responsáveis, fluxos e recursos pré-definidos.

No encerramento do Seminário, a coordenação da mesa apresentou a sistematização das principais contribuições ofertadas pelas diferentes instituições presentes e se comprometeu em submetê-las à apreciação do CNAS.

2.6 TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 3º, DA LOAS

2.6.1 Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS

O resultado do debate apontou para a dificuldade de consenso e explicitou as controvérsias existentes. Não obstante, trouxe subsídios para a primeira tentativa de redação normativa acerca do tema, ainda bastante tímida, consubstanciada na Resolução em comento¹⁰⁹. Como desdobramento, foi elaborado pelo MDS, em julho de 2006, esboço¹¹⁰ de Decreto Presidencial destinado a regulamentar a concessão, a renovação e cancelamento do CEBAS¹¹¹, em substituição ao atual Decreto nº 2.536/98, ainda vigente.

A Resolução mencionada instituiu orientações para a regulamentação do art. 3º, da LOAS, indicando os elementos essenciais que caracterizam as entidades e organizações de

Escolas Católicas (ANAMEC).

¹⁰⁹ Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS, publicada no DOU em 17/11/05.

¹¹⁰ Tal esboço será analisado na letra b, deste item.

assistência social, como tarefa indispensável para a condução da política e para a constituição da rede socioassistencial, com o objetivo de uniformizar e estabelecer os contornos do conceito. Para tanto, tomou como alicerce as deliberações apresentadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social; as discussões travadas sobre o tema¹¹²; as Resoluções do CNAS¹¹³; além dos conteúdos inscritos na PNAS/04 e na NOB-SUAS/05.

Iniciou pela descrição das características essenciais das entidades e organizações de assistência social no corpo do art. 1º, da Resolução, já citado no decorrer deste capítulo. No parágrafo único deixou esclarecido, de pronto, as que não se caracterizam como entidades e organizações de assistência social. Também tipificou, em seu art. 2º, duas categorias de entidades e organizações de assistência social: de atendimento; de assessoramento, defesa e garantia de direitos.

Reproduziu a previsão constante do art. 9º,¹¹⁴ da LOAS, que estabelece a necessidade das entidades e organizações de assistência social se inscreverem nos CMAS ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para terem autorizado seu funcionamento, com apresentação do plano de ação ou relatório de atividades. Incumbe, então, aos referidos Conselhos a fiscalização dessas entidades, independentemente do recebimento direto de recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para aquelas que atuam em mais de um Município ou Estado, é prevista a inscrição em todos os entes federados em que desenvolvem suas principais atividades. Já nos casos de inexistência de Conselho no município, as inscrições são efetuadas nos respectivos Conselhos Estaduais.

Importa assinalar que o ato da inscrição no Conselho determina o reconhecimento da natureza socioassistencial dos serviços, programas, projetos e benefícios que as entidades e organizações desempenham, condicionando-o à necessidade de vinculação ao SUAS.

¹¹¹ Atribuição conferida ao CNAS no inciso IV, do art. 18, da LOAS.

¹¹² Estas discussões tiveram início em abril de 2005, na Reunião Descentralizada do CNAS, ocorrida em Curitiba, e culminaram no Seminário Nacional, realizado em 17 de outubro de 2005, no Congresso Nacional, discorrido acima.

¹¹³ Resoluções do CNAS de nº 87, de 11 de maio de 2005; e nº 148, de 11 de agosto de 2005, que criou o Grupo de Trabalho para estudo da regulamentação do art. 3º, da LOAS, e definiu as diretrizes para o processo de discussão e regulamentação deste, respectivamente.

¹¹⁴ “O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal conforme o caso. § 1º - A regulamentação desta Lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no Estado, ou em mais de um Estado e no Distrito Federal. § 2º - Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput, na forma prevista em lei ou regulamento. § 3º - A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). § 4º - As entidades e as organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.”

Apesar das especificações contidas nesta Resolução, permanecem algumas controvérsias no tocante às previsões do Decreto nº 2.536/98, as quais não foram ainda passíveis de superação dentro do CNAS. Este, a propósito, encaminhou várias recomendações ao MDS, indicando a premência de adequação da Resolução ao mencionado Decreto. Não obstante, as incongruências continuaram presentes.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que o CNAS considerou que a inscrição no conselho municipal é condição essencial para o encaminhamento do pedido de registro e certificação como entidade beneficente apenas para as entidades de assistência social, conforme disposto no art. 9º, § 3º, da LOAS, e autorizou as entidades que não se enquadrarem nesta regulamentação a efetuar o registro e pleitear a certificação diretamente no CNAS, dispensadas de inscrição nos conselhos municipais, recomendou expressamente a estes últimos que, enquanto não compatibilizada a regulamentação do art. 3º, da LOAS, com o Decreto nº 2.536/98, devem eles continuar a inscrever as entidades de saúde e educação, na forma que vem sendo feita, e a exercer o controle social sobre as mesmas.

Acrescentou, ainda, que no caso de entidades e organizações que atuam em outras áreas, cabe a observância das disposições somente no que se refere à oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, sendo que as demais atividades desenvolvidas por essas entidades e organizações continuam a se reger pela legislação pertinente à área.

Em conclusão, persiste o impasse que cerca as detentoras do CEBAS, em particular as que operam em outras políticas setoriais, principalmente no que concerne ao vínculo que estabelecerão junto ao SUAS para a composição da rede de proteção social, com a padronização dos serviços socioassistenciais e a inserção integral das fontes de financiamento no fundo público, como forma de viabilizar a publicização das ações desenvolvidas, compatibilizando-as com as demandas societárias, e de propiciar a fiscalização e o controle social devidos.

2.6.2 Proposta de Alteração do Decreto nº 2.536/98

Como já mencionado, o MDS esboçou o conteúdo de Decreto Presidencial destinado a regulamentar a concessão, a renovação e o cancelamento do CEBAS, em substituição à atual versão do Decreto nº 2.536/98. Todavia, o seu encaminhamento sofre as agruras das contradições intrínsecas à matéria e os posicionamentos assumidos continuam sob a égide da

dubiedade. É perceptível a confusão já na conceituação do termo “entidade beneficente de assistência social”¹¹⁵, por referendar a idéia de subsidiariedade e por enfatizar o atendimento ao “pobres”, ainda que mencione as demandas de vulnerabilidade e risco.

São também caracterizadas como entidades de assistência social as que se encontram referenciadas ou conveniadas no âmbito do SUAS, mesmo que das áreas de educação e de saúde, tendo prioridade na concessão do referido certificado, mediante a aplicação de procedimentos simplificados, definidos pelo CNAS. Ora, se a lógica de implementação do SUAS prevê a oferta de serviços socioassistenciais, que correspondam qualitativamente às demandas societárias, dentro dos objetivos e das prioridades da política de assistência social, por meio da organização da rede de proteção social, não parece adequado nele se incluir entidades que realizam outras importantes intervenções na esfera pública, visto que estão ligadas a políticas setoriais que possuem Sistemas¹¹⁶ próprios.

Permanece, por conseguinte, a confusão, com a previsão de que, em relação às entidades com atuação exclusiva no campo da saúde ou da educação, não é necessário o cumprimento da exigência de inscrição junto ao Conselho Municipal de Assistência Social ou do Distrito Federal, em razão de sua própria natureza. Até pela redação adotada se deduz que as ações e serviços prestados nestas não correspondem às especificidades da política de assistência social. Portanto, não caberia a concessão do CEBAS com mera pretensão de acesso às exonerações tributárias. Há que se inserir enquanto integrante da rede de proteção social, em atenção às demandas intersetoriais.

Reitera o documento que o certificado somente será fornecido para a entidade cuja prestação de serviços gratuitos¹¹⁷ seja permanente, sem qualquer discriminação de pessoas, e para as que atuam na área de assistência social, de qualidade reconhecida pelo gestor municipal do SUAS. Faz-se imprescindível registrar que a oferta gratuita de serviços é condição *sine qua non* da política de assistência social, enquanto política não contributiva de seguridade social, de acordo com o disposto no art. 1º, da LOAS.

¹¹⁵ “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que presta serviços, em caráter gratuito e continuado, sem qualquer discriminação, destinados às pessoas sob vulnerabilidade e risco social, sem capacidade para pagar por serviços privados, que supram suas necessidades de sobrevivência e de aquisição de bens e de conhecimento, que lhes proporcionem os mínimos sociais e sejam afetos às responsabilidades das políticas de assistência social, saúde e educação” (Artigo 2º, do esboço de Decreto Presidencial, em análise).

¹¹⁶ Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Sistema Público de Educação.

¹¹⁷ Entendeu-se aqui, por gratuidade, o dispêndio financeiro com a prestação de serviços que atendam diretamente às necessidades básicas das pessoas de que trata o art. 2º, do Decreto esboçado, sem a exigência de contrapartida do beneficiário para ressarcimento das despesas da entidade, em dinheiro ou através de trabalho, com os serviços beneficentes a eles prestados.

O percentual exigido de gratuidade para as entidades de educação é atendido quando a média da aplicação em gratuidade durante o triênio analisado for igual ou superior a 20% (vinte por cento) em relação ao montante da receita bruta do referido período. A entidade que, ao demonstrar o cumprimento, atingir percentual inferior a 20% (vinte por cento) e superior a 15% (quinze por cento), pode, antes da decisão final do CNAS, complementar a aplicação em gratuidade mediante depósito do valor correspondente, definido em parecer técnico da Secretaria da Receita Previdenciária, em conta específica do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

A certificação adotada para as entidades de educação que atuam no ensino superior está relacionada com os ditames da Lei nº 11.096/05, que institui o PROUNI e sua respectiva regulamentação¹¹⁸.

Foi, de igual sorte, admitida como aplicação em gratuidade a transferência de recursos financeiros a outra entidade beneficente de assistência social, vedado seu repasse pela entidade receptora, cujo montante global deve tão-somente ser convertido na prestação de serviços diretos às pessoas mencionadas no artigo 2º, do esboço de Decreto. O montante dos valores transferidos não é, em hipótese alguma, computado como aplicação em gratuidade pela entidade receptora, a qual deve encaminhar os registros de atendimento à entidade doadora, para fins de prestação de contas junto ao CNAS. Também foram incluídos os benefícios resultantes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e outros assemelhados, desde que o empregado beneficiário ou seu dependente se enquadre nas condições do art. 2º, do Decreto em discussão.

Ao diverso, estão impedidos de serem considerados como aplicação em gratuidade os dispêndios financeiros relativos às atividades que não tenham a finalidade de suprir, de imediato, a situação de vulnerabilidade das pessoas indicadas no seu art. 2º. Dessa forma, excluem-se os gastos com lazer, cultura e turismo, salvo quando inseridas em serviços socioassistenciais reconhecidos pelo gestor local; com pesquisas e levantamentos de dados, salvo aquelas de interesse declarado pelo SUAS; com cursos regulares de língua estrangeira e bolsas custeadas pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), além

¹¹⁸ Para a comprovação de gratuidade, às Instituições de Ensino Superior – IES é facultada a oferta de bolsas de estudos, além daquelas vinculadas ao PROUNI, respeitado o critério de 1 ½ (um e meio) salários mínimos *per capita* para as bolsas integrais, e 3 (três) salários mínimos *per capita* para bolsas parciais de 25% (vinte e cinco por cento) e 50% (cinquenta por cento). E para efeito de comprovação de gratuidade em assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa, as entidades beneficentes que atuam no ensino superior, com base no disposto nos arts. 10 e 11, da Lei nº 11.096/05, podem fazer a opção de prestar assessoramento e defesa de direitos, conforme o art. 3º, da LOAS, e a Resolução nº 81/06, do CNAS, desenvolvendo, prioritariamente, a formação e capacitação dos trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários do SUAS.

da eventual diferença entre os valores pagos pelo SUS e os preços praticados pela entidade ou pelo mercado.

O estabelecimento de saúde pode comprovar a gratuidade mediante a assinatura de convênio com o gestor, garantindo, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos seus serviços ambulatoriais e hospitalares ao usuário do SUS, remunerados pelo poder público de acordo com a tabela de procedimentos adotada, e contabilizados por estabelecimento ou pelo conjunto de estabelecimentos integrantes da instituição.

Havendo impossibilidade, declarada pelo gestor local do SUS, de contratação dos serviços de saúde da instituição no percentual mínimo estabelecido, é permitido como referencial de aplicação os seguintes montantes: I – 25% (vinte e cinco por cento) de redução no percentual de aplicação em gratuidade, se o percentual de atendimento ao Sistema for inferior a 30% (trinta por cento) e superior a 20% (vinte por cento); II - 50% (cinquenta por cento) de redução no percentual de aplicação em gratuidade, se o percentual de atendimento ao Sistema for igual ou superior a 30% (trinta por cento); ou II - 75% (setenta e cinco por cento) de redução no percentual de aplicação em gratuidade, se o percentual de atendimento ao Sistema for igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) ou se completar o quantitativo das internações hospitalares, medido por paciente-dia, com atendimentos gratuitos devidamente informados por meio de Controle de Internação Hospitalar (CIH), não financiados pelo Sistema ou por qualquer outra fonte.

Para as entidades da área de saúde consideradas beneficentes de assistência social e as sem fins lucrativos foi acrescida a prioridade de contratação de serviços privados pelos gestores do Sistema quando a disponibilidade de cobertura assistencial da população pela rede pública de uma determinada área for insuficiente.

Em se tratando de instituição que atue, simultaneamente, nas políticas de saúde e de assistência social ou de educação, a gratuidade é reconhecida desde que atenda a um dos seguintes dispositivos: a) aplicar, anualmente, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares; b) aplicar percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de serviços prestados ao SUS pela área de saúde e ao percentual de aplicação de 20% (vinte por cento) em gratuidade em relação às demais áreas de atuação.

No que tange às entidades de educação, a Resolução nº 220/06, do CNAS, estabelece que o Serviço de Registro e Certificado, para fins de análise, adotará base única de cálculo reduzida, para efeito do cômputo da gratuidade prevista no art. 11, da Lei nº 11.096/2005,

composta da receita anual efetivamente recebida, para as mantenedoras de ensino superior, no caso em que todas as unidades mantidas tenham aderido ao PROUNI. Já para as mantenedoras que atuam simultaneamente na política de educação, assistência social e saúde, a base única de cálculo pode ser reduzida, conforme disposto no inciso I, do art. 11, da Lei nº 11.096/2005, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. E para as mantenedoras que atuam no ensino superior e também na educação básica ou ainda em pós-graduação, são observados os dispositivos da Lei nº 9.870/99, do art. 44; da Lei nº 9.394/96; e do Decreto nº 2.536/98.

Em relação às entidades de saúde, o Decreto nº 4.327/02 expandiu a modalidade de hospital estratégico para as entidades filantrópicas, assim como o Decreto nº 5.895/06 alterou o art. 3º, do Decreto nº 2.536/98, definindo como parâmetro mínimo de percentual de atendimento pelo SUS o montante de 60% (sessenta por cento), além da comprovação anual do mesmo percentual em internações realizadas, medida por paciente-dia. Foi aberta a alternativa de realização de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, estabelecendo convênio com o Ministério da Saúde, nas seguintes áreas de atuação: estudos de avaliação e incorporação de tecnologias; capacitação de recursos humanos; pesquisas de interesse público em saúde; desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde.

Além da gratuidade, são exigidas outras condições para a concessão do certificado, as quais estão relacionadas à demonstração cumulativa pela entidade de que, nos últimos três anos imediatamente anteriores à formulação do requerimento junto ao CNAS: I - está legalmente constituída no País e em efetivo funcionamento; II - está previamente inscrita no CMAS do município de sua sede, se houver, ou no CEAS, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; III - está previamente registrada no CNAS; IV - aplica suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais; V - aplica as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; VI - aplica anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares; VII - não distribui resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto; VIII - não percebem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores, ou equivalentes, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou

atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; IX - destina, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, o eventual patrimônio remanescente a entidades congêneres registradas no CNAS ou a entidade pública; X - não constitui patrimônio de indivíduo ou de pessoa jurídica sem caráter beneficente de assistência social. Denota-se que as pré-condições exigidas não acrescentaram novidade, posto que reproduziram os mesmos conteúdos da legislação afeta ao tema.

A entidade deverá, ainda, apresentar ao CNAS, além de demonstrativo dos serviços prestados devidamente atestados pelo gestor local de sua respectiva área de atuação, pelo menos, as seguintes demonstrações contábeis e financeiras, relativas aos três últimos exercícios, devidamente auditadas por auditor independente, legalmente habilitado junto aos Conselhos Regionais de Contabilidade e registrado na Comissão de Valores Mobiliários: I - balanço patrimonial; II - demonstração do resultado do exercício; III - demonstração de mutação do patrimônio; IV - demonstração das origens e aplicações de recursos; V - notas explicativas.

Para subsidiar a apreciação das demonstrações contábeis e financeiras apresentadas pela entidade, o CNAS deverá submetê-las à Secretaria da Receita Previdenciária ou ao órgão que a suceder, a qual ficará responsável pela análise da documentação e emissão de parecer técnico sobre o efetivo cumprimento ou não daqueles dispositivos. No caso das entidades de saúde, a apreciação e parecer técnico são de responsabilidade do Ministério da Saúde e, quanto às entidades de educação, do Ministério da Educação. Todos os órgãos descritos têm o prazo de noventa dias, contados do ingresso dos autos no referido órgão, para manifestação. Vencido o prazo, o processo é devolvido ao CNAS, ao qual cabe a análise das demonstrações apresentadas pela entidade e a decisão sobre o cumprimento de todos os requisitos.

Nas notas explicativas faz-se importante evidenciar o resumo das principais práticas contábeis e os critérios de apuração do total das receitas, das despesas, das gratuidades, das doações, das subvenções e das aplicações de recursos, bem como da mensuração dos gastos e despesas relacionados com a prestação de serviços de caráter beneficente, além de serem demonstradas as contribuições previdenciárias devidas, como se a entidade não gozasse da imunidade.

A entidade que tenha auferido em cada um dos três exercícios receita bruta igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), corrigido, anualmente, pelo Índice Geral de Preços, da Fundação Getúlio Vargas, fica dispensada da auditoria e apresentação dos documentos e procedimentos acima citados, devendo apresentar suas

informações contábeis e comprovar a prestação de seus serviços em formulário simplificado, estabelecido pelo CNAS.

O cancelamento do certificado está condicionado ao descumprimento das condições e dos requisitos estabelecidos no Decreto ou na legislação específica relativa às entidades de ensino superior, observando os princípios do contraditório e da ampla defesa, restrito ao triênio correspondente do CEBAS impugnado.

A validade proposta é de três anos, a contar da data da publicação no DOU da resolução de deferimento de sua concessão, com efeitos retroativos à data do requerimento, sendo permitida sua renovação, sempre por igual período, exceto quando cancelado em virtude de transgressão de norma que regulamenta a sua expedição.

Após a publicação e sua entrada em vigor, ficarão revogados os Decretos nº 2.536, de 6 de abril de 1998; nº 3.504, de 13 de junho de 2000; nº 4.327, de 8 de agosto de 2002; nº 4.381, de 17 de setembro de 2002; e nº 4.499, de 4 de dezembro de 2002.

Das decisões finais do CNAS sobre concessão, renovação ou cancelamento do CEBAS é autorizado recurso ao Ministro de Estado da Previdência Social, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do ato no DOU, por parte da entidade interessada, da Secretaria da Receita Previdenciária, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos específicos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. A parte interessada, após ciência encaminhada pelo CNAS, pode apresentar contra-razões, no prazo de 30 (trinta) dias, quando o processo será encaminhado ao Ministro da Previdência Social para julgamento.

A redação original da LOAS não assim dispunha. Este procedimento foi introduzido pelo Decreto nº. 2.536/98, em seu art. 7º, § 1º. Posteriormente, a redação foi alterada pelo Decreto nº 3.504/00, reduzindo o prazo para 10 (dez) dias e mencionando que das decisões do CNAS que não referendassem os atos da Presidência seriam interpostos recursos *ex officio*, sem prejuízo de eventual recurso voluntário. O atual parágrafo único foi introduzido ao art. 18, da LOAS, pela Lei nº 10.684/03, que dispôs sobre a legislação tributária e o parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao INSS.

Porém, o rigor da análise tem gerado inúmeras reclamações por parte das entidades, impulsionando o senador Flavio Arns a apresentar Projeto de Lei, registrado sob nº 73/06, em trâmite no Senado Federal, fixando nova redação ao parágrafo único, do art. 18, da LOAS, para passar a vigorar com o seguinte teor:

Das decisões finais do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, relativas à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, caberá recurso ao Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de publicação do ato no Diário Oficial da União, por parte da entidade interessada, do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS ou da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

A justificativa do Projeto de Lei se fundamenta no argumento de que, “conquanto o dispositivo apresente o mérito de disciplinar por meio de Lei o que antes vinha disposto apenas em Decreto, fato é que incorreu em equívoco ao atribuir competência para análise de recurso a Ministério que, por sua finalidade institucional, não detém atribuição para tanto”. E continua afirmando que os mencionados Decretos apenas faziam referência a esta previsão por estarem as áreas de assistência social e previdência social vinculadas ao mesmo Ministério, mas cujo posterior desmembramento não foi observado quando da promulgação da Lei nº 10.684/03, o que precisa agora ser corrigido. A mesma justificativa foi apresentada pelo Executivo Federal quando do encaminhamento do Projeto de Lei nº 3.021/08 ao Congresso Nacional.

Diante dos impasses relatados acima, a proposta de Decreto Presidencial sofreu forte pressão das entidades interessadas na manutenção do modelo de certificação em vigor, sendo transformada em duas tentativas distintas de regulamentação, via Decreto Presidencial e via Projeto de Lei, abaixo expostas, cujos textos absorvem parte das previsões iniciais, mas que mantém certa generalidade e limitação.

2.6.3 Decreto nº 6.308, de 14 de Dezembro de 2007

Tal como o esboço acima explicitado, o presente Decreto também referendou as disposições da Resolução nº 191/05, do CNAS, identificando e estabelecendo as características essenciais das entidades de assistência social em seu art. 1º, e classificando-as como de atendimento, assessoramento e de defesa e garantia de direitos em seu art. 2º. Especifica a obrigatoriedade de inscrição no CMAS e no Conselho do Distrito Federal, e no CEAS em caso de sua inexistência, para autorizarem seu funcionamento e promoverem a fiscalização e o controle social necessários.

A estas disposições, apenas corrobora com dois acréscimos em relação à Resolução supra, quais sejam, impõe a exigência de respeito às características e classificações determinadas para comprovar a adesão ao SUAS, vinculando a prestação de serviços,

programas, projetos e benefícios socioassistenciais na estruturação da rede socioassistencial; e define o prazo de 12 (doze) meses, a contar da data de sua publicação, para a readequação das mesmas.

Muito provavelmente em função das inúmeras injunções presentes, a redação final não contemplou questões primordiais que poderiam resultar no esclarecimento da questão e tampouco incluiu importantes previsões do esboço preliminar, cuja elaboração contou com a participação de representantes governamentais e não governamentais do CNAS e outras organizações convidadas.

Como é possível apreender, não há menção às entidades cuja essência de seu atendimento se vincula a outras políticas setoriais, em particular as de saúde e de educação, e que são portadoras do CEBAS, muito embora existam sugestões em decodificá-las como instituições correlatas à política de assistência social, desde que desenvolvam algum serviço, programa, projeto ou benefício socioassistencial, sejam registradas no CMAS enquanto tal, e integrem a rede de proteção social com ações complementares. As propostas prevêm, ainda, a manifestação e a fiscalização pelos respectivos gestores e conselhos das áreas correspondentes.

2.6.4 Projeto de Lei nº 3.021/08 – PL/CEBAS

A incompletude do Decreto nº 6.308/07 impulsionou a edição do Projeto de Lei nº 3.021/08, de iniciativa do Poder Executivo da União, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências.

Destina a certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção contribuições para a seguridade social às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.¹¹⁹

¹¹⁹ Art. 1º, do PL.

Novamente repete os critérios de gratuidade já previstos nas regulações para as entidades de saúde¹²⁰ e as possíveis complementações em caso de impossibilidade de cumprimento do percentual mínimo¹²¹, conforme constava no esboço de Decreto.

Prerrogativa similar foi adotada no que tange às entidades de educação. Permaneceu o percentual de gratuidade de 20%, por meio da oferta de bolsas de estudo¹²² integral ou parcial, agora estendido às turmas de creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio, e ao atendimento das determinações do PROUNI no caso do ensino superior.

Por sua vez, para as entidades especificamente de assistência social, foi acrescida a prestação de serviços planejados e continuados, sem qualquer discriminação e sem exigência de contrapartida do usuário, além da necessidade de integrar o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência e promoção social¹²³, e mantida a obrigatoriedade¹²⁴ de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho do Distrito Federal.

A grande inovação remonta na apreciação dos requerimentos de concessão da certificação, de renovação e de cancelamento¹²⁵ pelos órgãos relacionados a cada área respectiva, ou seja, Ministérios da Saúde, para as entidades de saúde; da Educação, para as entidades de educação; e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para as entidades de assistência social. Esta indicação vem sendo veementemente solicitada pelos gestores governamentais e órgãos de fiscalização, devido à correspondência da matéria com as atribuições dos setores envolvidos, ao passo que vem sendo repudiada pelas entidades não governamentais, que alegam sua inconstitucionalidade, posto que na Carta Magna e na LOAS esta responsabilidade foi direcionada ao CNAS.

O Projeto de Lei determina que a entidade beneficente certificada na forma do seu Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991¹²⁶, desde que atendam, cumulativamente, aos

¹²⁰ Ofertar a prestação de todos os seus serviços ao SUS no percentual mínimo de 60%, e comprovar, anualmente, o mesmo percentual em internações realizadas, medida por paciente-dia. (Art. 4º, do PL).

¹²¹ Estabeleceu correspondência de percentuais e indicou a realização de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, bem como a complementação destes projetos com a prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares ao SUS, não remunerados, mediante pacto com o gestor local.

¹²² Refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas na forma da lei, vedada a cobrança de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro encargo. (Art. 15, do PL).

¹²³ Previsto no inciso XI, do art. 19, da LOAS.

¹²⁴ Conforme art. 9º, da LOAS.

¹²⁵ Arts. 22, 23 e 24, do PL.

¹²⁶ Lei de Benefícios e Custeios da Previdência Social.

requisitos listados em seu art. 25¹²⁷, cujo teor mantém, em grande parte, as disposições dos regulamentos e legislações que o precederam.

Outra polêmica tem sido suscitada pelo art. 32, que obriga as entidades que atuam em mais de uma das áreas apontadas no art. 1º a criar uma pessoa jurídica para cada qual, com número próprio no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ. É evidente que tal previsão tem o propósito de conferir maior rigor e controle das exonerações tributárias concedidas, atendo-se aos requisitos específicos para cada entidade e área de atuação, inclusive com o repasse das informações à Secretaria da Receita Federal¹²⁸. Todavia, retomase a tese da inconstitucionalidade, por interferir na liberdade de constituição de associações, assegurada na Constituição Federal.

2.6.5 Apreciação Crítica da Regulamentação até o Momento Operada

Neste ponto, cumpre reavivar os princípios, as diretrizes e os objetivos que legitimam a política de assistência social. Primeiramente, o de que a assistência social deve ser prestada gratuitamente, a quem dela necessitar, sem exigência de contribuição ou contraprestação, pois não há menção, no texto legal, sobre a capacidade de pagamento por serviços privados. Em segundo lugar, ao se destinar à garantia dos mínimos sociais, afasta-se o antigo conceito que restringia a assistência social à mera sobrevivência e se aproxima da noção constitucionalista moderna de preservação da dignidade humana, enquanto patamar condizente com os valores

¹²⁷ “I – seja constituída como pessoa jurídica nos termos do *caput* do art. 1º; II – não percebam, seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração, vantagens ou benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos; III – aplique suas rendas, seus recursos e eventual *superávit* integralmente no território nacional, na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais; IV – preveja, em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, a destinação do eventual patrimônio remanescente a entidades sem fins lucrativos congêneres ou entidades públicas; V – não seja constituída com patrimônio individual ou de sociedade sem caráter beneficente; VI – apresente certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e à dívida ativa da União, certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e de regularidade em face do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN; VII – mantenha escrituração contábil regular que registre as receitas e despesas, bem como os gastos despendidos nas gratuidades de forma segregada, em consonância com as normas e princípios contábeis emanados pelo Conselho Federal de Contabilidade; VIII – não distribua resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio sob qualquer forma ou pretexto; IX – aplique as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas; X – conserve em boa ordem, pelo prazo de 10 anos, contado da data de emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem como os atos ou operações realizados que venham a modificar sua situação patrimonial; XI – cumpra as obrigações acessórias estabelecidas na legislação tributária; XII – zele pelo cumprimento de outros requisitos, estabelecidos em lei, relacionados com o funcionamento das entidades a que se refere este artigo”.

¹²⁸ Art. 39, do PL.

éticos, políticos, econômicos, sociais e culturais que se deseja imprimir em uma sociedade justa, igualitária e democrática. Em terceiro, remonta-se à especificidade já delimitada pela política de assistência social em suas normas regulamentadoras, aqui subsumida ao resgate das áreas intersetoriais para alcançar o asseguramento integral dos direitos sociais, de modo a embarçar as finalidades e as particularidades das políticas sociais.

Pela própria Resolução nº 191/05, do CNAS, e pelo Decreto nº 6.308/07, as entidades caracterizadas como de assistência social, e que, nessa condição, integram a rede de proteção social, estão voltadas para o atendimento das demandas de vulnerabilidade e risco apontadas para a estruturação de serviços nos eixos de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, conforme descrito na PNAS/04 e na NOB-SUAS/05, ou para a defesa dos direitos de seus usuários.

Nesse rumo, a adesão ao SUAS é fundamental e as induz a serem reguladas pelas normativas da área e fiscalizadas pelos conselhos respectivos, os quais têm a função de qualificar e definir os padrões de qualidade dos serviços de natureza pública e privada, considerados de relevância pública, bem como de estabelecer os objetivos e traçar os resultados esperados da intervenção da rede prestadora. O reordenamento desta rede abarca, então, todas as entidades de assistência social inscritas nos conselhos municipais, estaduais, nacional e do Distrito Federal, inclusive as detentoras do CEBAS. Esta se constitui na grande razão de se buscar a delimitação, conceituação e caracterização minuciosa e cuidadosa das mesmas.

A perturbação se instaura ao serem observadas as prerrogativas das entidades integrantes de outras políticas públicas. A admissão de entidades de saúde como de assistência social, ainda que atendam pelo SUS e percebam a remuneração pela prestação de seus serviços, conforme tabela, importa em duplicação da gratificação percebida, ante a incidência paralela dos mecanismos de financiamento público indireto, via concessão de exonerações tributárias que, por paradoxo, isentam-nas do recolhimento de impostos para o fundo público que, ao final, dificulta a possibilidade de melhor remuneração pela tabela de pagamento do SUS. Análise similar pode ser feita em relação às entidades de educação que inscreveram seus alunos no censo escolar e receberão recursos do FUNDEB ou das que efetuaram adesão da instituição de ensino superior ao PROUNI, visto que o pagamento da mensalidade é reembolsado pelo Ministério da Educação (MEC).

O esboço do novo Decreto que regulamentaria o CEBAS manteve o disposto na Resolução nº 191/05, do CNAS, impedindo de se caracterizarem como entidades beneficentes de assistência social as instituições religiosas, os templos, os clubes esportivos, os partidos

políticos, os grêmios estudantis, os sindicatos e as associações que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe, visando somente ao benefício de seus associados.

Mas incorreu no equívoco de identificar a pessoa em situação de vulnerabilidade e risco social como aquela cuja renda familiar *per capita* seja igual ou inferior a 1/2 (meio) salário mínimo, comprovada mediante a apresentação de qualquer documento idôneo pelo beneficiário ou por seu representante legal. Se for tomada como referência a definição da PNAS/04 para a situação de vulnerabilidade e risco, torna-se inócua a limitação pelo corte de renda.

Já o Decreto nº 6.038/07 pouco contribui, em virtude de também apenas ter reprisado as indicações da Resolução nº 191/05, do CNAS, acrescentando como dado imprescindível a adequação da entidade aos preceitos do SUAS.

À sua vez, o Projeto de Lei nº 3.021/08, embora descreva em seus arrazoados os objetivos de estabelecer os requisitos para a caracterização e certificação das entidades beneficentes de assistência social e de repartir esta competência com os Ministérios envolvidos na temática, não tocou no âmago da questão, mantendo a imprecisão conceitual e, inclusive, reforçando a vinculação do certificado a uma modalidade de exoneração tributária, dentre as mais atrativas, considerando o seu significado na manutenção da atividade e o montante que deixa de ser recolhido como tributo, qual seja, o da isenção de contribuições para a seguridade social.

Como se percebe, o problema não está centrado no fato de que são oferecidas vantagens fiscais para as entidades privadas que se engajarem nos respectivos sistemas públicos de saúde e de educação, mas sim no subterfúgio utilizado, tanto pelo poder público, quanto pela iniciativa privada, para justificar a concessão dessas vantagens, mediante o acrítico enquadramento das mesmas como entidades beneficentes de assistência social, aproveitando-se das previsões inscritas na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, notadamente no âmbito da previdência social, ao invés de se enfrentar a essência da discussão, disciplinando o formato de parceria a ser firmado entre o Estado e a sociedade civil, de modo a incluir a gestão e o financiamento direto e indireto das ações desenvolvidas, assuntos abordados nos capítulos III e IV, desta tese.

2.7 CONFLITOS PRESENTES NO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)

A composição plural do Conselho - na qual a representação não governamental está tripartida entre entidades ou organizações de assistência social¹²⁹, entidades ou organizações de usuários ou de representações de usuários¹³⁰ e entidades ou organizações de trabalhadores da assistência social¹³¹, ao passo que a representação governamental é composta pelo conjunto de Ministérios¹³² afins e de gestores estaduais e municipais - corrobora a salutar ampliação da democracia participativa e, ao mesmo tempo, expressa, ora de forma explícita, ora de maneira camuflada, a diversidade de interesses em torno da política de assistência social, inclusive evidenciando a multiplicidade de posicionamentos e os conflitos que lhes são intrínsecos.

Essa constatação pode ser percebida nas respostas oferecidas pelos conselheiros nacionais ao formulário aplicado durante o transcorrer da presente pesquisa, no ano de 2006. As entrevistas realizadas constituíram instrumento para a coleta de dados sobre o posicionamento de cada qual no que concerne à gestão e ao financiamento da política de assistência social, seja ela implementada na lógica do Sistema Único, reconhecida como direito fundamental à prestação estatal, em parceria com a sociedade civil, seja ela concebida na lógica tradicional, voltada para o atendimento de segmentos e grupo de assistidos, prestada subsidiariamente pelo poder público e preferencialmente por entidades beneficentes de assistência social.

¹²⁹ A Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS, regulamentou o artigo 3º, da LOAS, que institui o conceito de entidades e organizações de assistência social como aquelas que prestam atendimento ou assessoramento, defesa e garantia de direitos dos usuários da PNAS (art. 2º, desta).

¹³⁰ A Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006, do CNAS, regulamentou o entendimento acerca de representantes de usuários como aquelas pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, organizadas sob diversas formas de constituição jurídica, política ou social, em grupos que têm por objetivo a luta por direitos, sendo legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações; e de organizações de usuários da assistência social aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS/04, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal (art. 1º, § 1º e 2º, desta)

¹³¹ A Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006, do CNAS, regulamentou o entendimento acerca de trabalhadores do setor como aquelas organizações que têm como base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social, defendem os direitos destes segmentos e dos usuários da referida política, possuem formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical, conselho federal de profissão regulamentada ou associações de trabalhadores legalmente constituída, e não ser representação patronal ou empresarial (artigo 2º, da Resolução nº 23/06, do CNAS).

¹³² O CNAS tem como conselheiros governamentais representantes dos Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente na vice-presidência do CNAS; de Planejamento, Orçamento e Gestão; de Educação; de Saúde; do Trabalho e Emprego; de Previdência Social; da Fazenda; e representantes do Fórum de Secretários de Estado de Assistência Social - FONSEAS e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS.

O formulário foi composto por dados pessoais do conselheiro e por um rol de questionamentos com vistas a evidenciar a respectiva experiência associativa; seus valores políticos, sociais e religiosos; seus vínculos com a assistência social; sua representação social dessa política e as considerações finais que desejassem expressar.¹³³ Portanto, a análise das respostas obtidas indicou, desse modo, desde a motivação que os impulsionou a integrar o Conselho; o seu histórico de vida; o enfoque desenvolvido a respeito da referida política; a compreensão das suas atribuições e do próprio colegiado que integram, bem como os vínculos que mantém com a área.

Tudo considerado, concluiu-se que são extremamente diferenciadas e, por vezes, contraditórias, as origens e as posições de cada um dos conselheiros. No entanto, não foi possível identificar com clareza a existência de grupos organizados em torno de cada um dos segmentos, mas apenas a coesão estabelecida entre os representantes das entidades de atendimento, que contam com grande afinidade com os representantes das organizações de usuários. Em contrapartida, os posicionamentos externados pelas entidades de trabalhadores do setor,¹³⁴ à exceção da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras e do Conselho Federal de Contabilidade, bem como os das entidades de assessoramento e de defesa de direitos, aproximam-se daqueles expostos pelos representantes governamentais, em especial dos Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; de Planejamento, Orçamento e Gestão; de Educação e de Previdência Social.

2.7.1 Conselheiros Não Governamentais

De início, ressalte-se que, ao longo das gestões anteriores do CNAS, e principalmente nesta que vigora de 2006 a 2008, as entidades e organizações de assistência social,¹³⁵ caracterizadas como de atendimento são, em grande parte, representadas por entidades beneficentes de assistência social, dotadas de CEBAS, e com intervenção nas áreas de

¹³³ Ver formulário em Anexo I.

¹³⁴ Titulares: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS); Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras e Federação Nacional dos Assistentes Sociais (FENAS); e Suplentes: Conselho Federal de Contabilidade (CFC); Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais e Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

¹³⁵ Titulares: Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura (ISAEC), atualmente na presidência do CNAS; Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas; e Suplentes: Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social e Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços.

assistência social, de saúde e de educação. Já as organizações de usuários¹³⁶ são compostas, quase que exclusivamente, por entidades que promovem a defesa de direitos dos usuários, e não pelos usuários em si.

Impende observar, de igual sorte, que a parcela significativa dos representantes das entidades e organizações de assistência social e de usuários menciona praticar assiduamente uma religião e considera esta formação de razoável importância para o desenvolvimento de sua atuação junto à política de assistência social, seguida da experiência adquirida com a participação em organizações não governamentais. Também afirmam que seus interesses são parcialmente coincidentes e que realizam reuniões internas para atingir o consenso. Reconhecem que os temas mais polêmicos discutidos no Conselho estão centrados no processo de eleição dos conselheiros, na aprovação da PNAS/04 e no procedimento de concessão e suspensão do CEBAS.

Muito embora argumentem que a assistência social deve ser efetivada enquanto política pública, assecuratória de direitos, voltada à garantia da proteção social básica e especial aos seus usuários, ou seja, à população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, ainda enaltecem a focalização da política junto à população pobre do Brasil, subdividida por segmentos e, neste sentido, entendem que as entidades filantrópicas e beneficentes se constituem no melhor formato de prestação de serviços de assistência social, discordando em assumir papel complementar à prestação ofertada pelo poder público. Esta defesa em muito se assemelha à visão tradicional conservadora da assistência social, ancorada no atendimento conferido por instituições religiosas aos mais pobres, com base no dever moral, descrita no capítulo I.

Portanto, afirmam que a rede prestadora de serviços tanto pode ser composta por entidades governamentais como por entidades não governamentais e por entidades beneficentes de assistência social, de saúde e de educação, dentre outras, acrescentando estas últimas ao elenco de entidades passíveis de serem caracterizadas como de assistência social, no intento de ampliação do conceito emanado na Resolução nº 191/05, do CNAS.

Reforçam a idéia de responsabilidade exclusiva do CNAS em proceder à concessão e renovação do CEBAS, em contraposição à tentativa do órgão gestor federal em estabelecer o pronunciamento de outros Ministérios e Conselhos, como os da Saúde, da Educação e da

¹³⁶ Titulares: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); União Brasileira de Cegos (UBC) e União Norte Brasileira das Igrejas Adventistas do Sétimo Dia; e Suplentes: Pastoral da Criança; Federação Brasileira das Instituições de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania (FEBIEX) e Obra Social Santa Isabel (OSSI).

Previdência Social, além da Receita Federal, para melhor aferição acerca do cumprimento dos requisitos exigidos para a certificação.

Em particular, no que concerne aos benefícios tributários proporcionados pelo CEBAS, sustentam que eles correspondem à parcela de responsabilidade e de contribuição do poder público para com as entidades beneficentes de assistência social, em virtude do trabalho que desempenham junto à população empobrecida, ainda que os reconheçam como uma das formas de financiamento público. Demonstram total domínio sobre as vantagens tributárias autorizadas¹³⁷ e estimam como resultado da imunidade apenas quanto às contribuições ao INSS o montante em torno de R\$ 4,9 bilhões ao ano, calculando que esse valor representa cerca de 50% dos recursos orçamentários alocados no Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

Este tópico, instigante e particularmente significativo para o presente trabalho, permite a menção à notícia¹³⁸ acerca do aumento de 12,7% sobre o montante de renúncia fiscal praticada pela União em 2005, percentual bem superior à variação da inflação medida no período pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), de 7,6%, ocasionando a diminuição de arrecadação na ordem de R\$ 27,288 bilhões, por conta das exonerações tributárias concedidas a empresas, pessoas físicas e instituições filantrópicas, de acordo com estimativa elaborada pela Receita Federal, somente no que concerne ao pagamento do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e do Imposto sobre Produtos Industriais.

A título de dimensionar a amplitude destes incentivos, cabe assinalar que equivale a 74% da despesa total do governo com saúde prevista no orçamento do exercício em vigor, a quase 4 vezes a estimativa do gasto anual do governo federal com educação, a 72% do déficit estimado da Previdência Social e a mais de 4 vezes a despesa do Programa Bolsa Família.

Na avaliação dos órgãos fazendários, como beneficiam setores escolhidos da economia e parcelas específicas da população, os incentivos fiscais ajudam a concentrar renda. No passado, alguns governos tentaram, sem êxito, eliminar alguns estímulos. No governo Fernando Henrique, o então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, chegou a sugerir que todos os incentivos fossem eliminados, mas sua proposta esbarrou em forte resistência política.

¹³⁷ Referem, então, os seguintes tributos não incidentes: Imposto sobre a Renda; Imposto sobre Importação; Imposto sobre Produtos Industrializados; Imposto sobre Operações Financeiras; Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira; Imposto sobre Serviços; Imposto Territorial Urbano; Imposto sobre Transações de Bens Imobiliários; Imposto sobre Circulação de Mercadorias; Imposto Territorial Rural; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição para o PIS/PASEP; Cota Patronal do INSS.

¹³⁸ Publicada no Jornal Valor Econômico, 1º Caderno, dia 29 de abril de 2005, na coluna do comentarista Cristiano Romero.

Este também é o pensamento de alguns especialistas da área, como o economista Raul Velloso, ouvido pelo jornalista mencionado na nota 85, para quem o

incentivo fiscal é a pior política. O melhor seria o governo arrecadar os impostos dos setores sem nenhum tipo de renúncia e aplicar nos setores que considera importantes. Seria mais transparente, visto que é praticamente impossível para o governo saber se os beneficiários aplicam efetivamente os recursos perdoados. Esse, definitivamente, é um tema considerado tabu no Brasil.

2.7.2 Conselheiros Governamentais

A seu turno, entre os representantes governamentais, a experiência associativa e de participação se concentra em sindicatos, partidos políticos, associações de classes, movimentos sociais e fóruns. Dessa forma, defendem maior democratização no processo de tomada das decisões, incluindo, para além dos órgãos imbuídos desta responsabilidade e dos poderes constituídos, o indispensável envolvimento da população em geral, em especial dos usuários das políticas sociais. Propõem, ainda, que a composição do CNAS seja regida pela conjugação do critério de finalidade da entidade¹³⁹, ou seja, entidade de assistência social, de assessoramento e de defesa de direitos, com o critério de distribuição geográfica, de modo a contemplar as demandas e as especificidades das cinco regiões do País.

Informam a coincidência e até a forte identificação dos conselheiros oriundos dos diversos Ministérios, em especial do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Planejamento, Orçamento e Gestão, com algumas organizações de representantes de usuários, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, e com entidades de assessoramento e de defesa de direitos, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, todas com reconhecida influência no processo de discussão e com sucesso nos resultados das deliberações.

Registram como temas mais polêmicos a eleição dos conselheiros e da mesa diretora, acompanhados da apreciação do orçamento da União e da definição dos critérios de partilha de recursos financeiros. Curiosamente, não houve menção acerca da concessão, renovação ou suspensão do CEBAS.

Referendam, com bastante ênfase, os princípios, os objetivos, as funções e as previsões contidas nas normativas que regulam o SUAS e assinalam total discordância com as alegações do senso comum e da representação social que se tem da área, como a focalização

¹³⁹ Conforme disposto em todas as regulações acima mencionadas.

do atendimento pela condição de pobreza e voltada para os segmentos, a prestação do trabalho voluntário, a prevalência da caridade e da filantropia na intervenção, entre outros aspectos críticos à concepção tradicional conservadora da assistência social.

Muito embora apontem para a possibilidade de participação das entidades beneficentes de assistência social e das associações civis no enquadramento para a caracterização de entidades de assistência social, são referidas apenas aquelas que prestam atendimento direto aos usuários da política de assistência social, as de defesa destes usuários e as que realizam estudos, pesquisas e capacitação neste campo de ação. Por conseguinte, somente estas poderiam fazer jus ao CEBAS.

Exatamente neste aspecto residem as maiores controvérsias entre as representações, quais sejam, na atribuição do CNAS em proceder à concessão, revisão e suspensão do CEBAS com exclusividade; a conexão da matéria com as exonerações tributárias; e a definição das entidades passíveis de usufruir do Certificado. Para os conselheiros governamentais, as entidades com atuação precípua nas demais áreas, como as de educação e saúde, deveriam estar sujeitas às exigências e procedimentos dos órgãos gestores e conselhos correspondentes. Não haveria vinculação automática destas com a política de assistência social, exceto na condição de serviço complementar à execução das ações e serviços pelo poder público, ao qual cabe estipular a respectiva remuneração pelo fundo público e a concessão de eventuais vantagens tributárias.

2.7.3 Balanço das entidades beneficentes de assistência social no Brasil

O tema é de tal monta recorrente e polêmico que, na reunião ampliada do CNAS¹⁴⁰, foi apresentado o balanço das entidades beneficentes de assistência social no Brasil. De um total de 17.501 entidades¹⁴¹, apenas 10.431 são registradas junto ao referido Conselho e, destas, somente 7.070 são consideradas filantrópicas, dotadas de CEBAS. Destas últimas, a maior parte, inscreve-se no campo de atuação da política de assistência social, enquanto um número mais reduzido se credencia junto à política de saúde e em volume menor à política de educação, segundo quadro abaixo reproduzido.

¹⁴⁰ Realizada de 23 a 26 de abril de 2007, em São Paulo.

¹⁴¹ Faz-se a ressalva de que no censo de entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, efetuado pelo IBGE, identificou-se 16.089 destas entidades, legalmente constituídas e distribuídas no País. Os dados apresentados no balanço do CNAS se aproximam do resultado do censo, mas os números não são exatamente iguais.

Foi assinalada, ainda, a dificuldade de grande parte das entidades de assistência social em ter acesso ao CEBAS junto ao CNAS, chegando a 80% dos casos, muito em decorrência da falta de conhecimento acerca dos critérios a serem atendidos e da precariedade de organização política e administrativa.

Tabela 1 – Total de Entidades Beneficentes de Assistência Social por área de atuação – Brasil

Área de atuação	Número de entidades	Percentual
Assistência Social	5.050	71%
Saúde	1.126	16%
Educação	894	13%
Total	7.070	100% de 7.070 entidades

Nota-se que, sob o prisma da distribuição geográfica, as entidades se concentram nas regiões sudeste e sul, seguidas da região nordeste e, bem abaixo, acompanhadas das regiões centro-oeste e norte. Se, por um lado, este dado traduz as particularidades de cada região no que tange ao seu processo de organização das respostas do Estado e da comunidade às demandas societárias, por outro lado externa a densidade geográfica das pressões sociais, capaz de intervir na capacidade de estruturação da rede socioassistencial, de cobertura do atendimento e de investimento financeiro.

Tabela 2 – Percentual de Entidades Beneficentes de Assistência Social por região do Brasil

Região	Percentual de entidades
Sudeste	46%
Sul	23%
Nordeste	22%
Centro-Oeste	6%
Norte	3%
Total	100% correspondente a 17.501 entidades

Ao proceder o detalhamento das Unidades da Federação em que se situam as mencionadas entidades, fica pronunciada a correlação direta entre as potencialidades econômicas, políticas, sociais e culturais do Estado em questão e a conformação das entidades beneficentes de assistência social, traduzida em renomadas instituições sociais, com atuação nas políticas de assistência social, de saúde e de educação e sede nestes Estados, sendo guarnecidas de representação eletiva para cargos dos Poderes Legislativo e Executivo.

Tabela 3 – Total de Entidades Beneficentes de Assistência Social por Unidade da Federação

Unidade da Federação	Total de entidades
São Paulo	2.365
Minas Gerais	1.163
Paraná	713
Rio Grande do Sul	601
Rio de Janeiro	470

2.7.4 Apreciação do Tribunal de Contas da União Acerca da Certificação

A apreciação do desempenho do CNAS no que tange à atribuição de concessão, revisão e suspensão do CEBAS foi objeto de questionamento junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), o qual instituiu auditoria por meio do processo nº 013.757/2004-1, a partir de denúncia do deputado distrital Augusto Carvalho (PPS-DF). A mesma versava acerca da aplicação indevida do conceito de filantropia, especialmente a faculdades, universidades, colégios particulares e hospitais, bem como da concessão irregular do CEBAS, emitido pelo CNAS, vinculado ao MDS. Como dito, este certificado gera a possibilidade de solicitação de exonerações tributárias junto aos órgãos públicos competentes¹⁴², conforme será detalhado no Capítulo III.

O procedimento de auditoria então instaurado tomou por apreciação o CNAS, o INSS e a SRF, realizado por meio de amostragem, com o objetivo de “analisar o cumprimento dos requisitos necessários ao usufruto das imunidades de tributos federais relacionados a entidades beneficentes de assistência social, especificamente escolas, faculdades, universidades e hospitais, bem como a atividade de fiscalização desses benefícios pelos órgãos responsáveis”.¹⁴³

Nesse rumo, observa-se que o critério de gratuidade na prestação dos serviços se constitui na essência da política de assistência social como não contributiva e destinada a quem dela necessitar, de acordo com o art. 1º, da LOAS. Outra exigência está assentada no cumprimento do art. 203, da Constituição Federal, e no art. 2º, da LOAS, que definem seus objetivos e a população usuária. Estes dispositivos foram retomados nas regulações da concessão e renovação do CEBAS, já explanadas acima. Ao largo destes parâmetros, concluiu

¹⁴² As exonerações tributárias constam de dispositivos legais insertos na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional, na Lei de Benefícios e Custeio da Previdência Social, dentre outras, as quais estabelecem requisitos e critérios de concessão e suspensão, com acréscimos correspondentes às finalidades e competências de cada órgão.

¹⁴³ Acórdão TCU, p. 3.

o TCU pela impossibilidade de concessão do CEBAS para as entidades averiguadas, frente ao desrespeito dos requisitos pautados nas legislações que disciplinam a matéria.

“É nesse ponto, contudo, que encontram-se as maiores controvérsias do sistema de controle das imunidades citadas, tendo em vista que os preceitos da Constituição e da LOAS, referentes às prestações e serviços possíveis de enquadramento como gratuitos, são frequentemente desconsiderados pelo CNAS”.¹⁴⁴

Inúmeros foram os artifícios constatados para camuflar estas exigências legais e que estão sendo acatados erroneamente pelo CNAS. Por exemplo, em referência às entidades de ensino, a gratuidade é demonstrada pela concessão de bolsas e descontos a parentes e filhos de professores ou a funcionários, que não são caracterizados como público usuário da política de assistência social. Ou por intermédio de serviços destinados à população carente e prestados em clínicas ou escritórios, mas que se constituem em atividades de ensino, na modalidade de atividades práticas, integrantes da formação curricular obrigatória dos estudantes, cujos custos já estão contemplados no cálculo necessário à fixação do valor das mensalidades cobradas.

A seu turno, a consultoria jurídica do Ministério da Previdência Social, respondendo a consulta sobre quais os serviços poderiam compor o conceito de gratuidade estabelecido no art. 2º, inciso VI, do Decreto nº 2.536/98, excluiu, por meio do Parecer nº 2.414/01, em consonância com a Constituição Federal e com a LOAS, a possibilidade de aceitação como gratuitos, dentre outros: a cessão de espaço físico às empresas e à comunidade; o desconto ou bolsa concedida a alunos irmãos; os atendimentos prestados pelos próprios alunos como atividades curriculares; as prestações *in natura*, como moradia, alimentação, etc., fornecidas a funcionários. Outras despesas também foram excluídas por não guardarem a menor relação com a política de assistência social, tais como despesas religiosas (pagamento de capelão, dízimo paroquial); assistência médica (plano de saúde dos funcionários, pagamento dos segurados); seguro educacional e gastos com medicamentos (aquisição de suprimento para farmácia).

Esse parecer foi referendado pelos ministros relatores de outros processos julgados pelo TCU acerca dos certificados concedidos pelo CNAS. De igual sorte, foi ele ratificado pelo Ministro de Estado da Previdência Social¹⁴⁵, diante das impugnações manifestadas pelo INSS contra decisões do CNAS por ter aceitado as despesas citadas como parte do montante

¹⁴⁴ Acórdão TCU, p. 6.

¹⁴⁵ Enquanto instância recursal das decisões do CNAS.

das gratuidades concedidas pelas entidades solicitantes. No âmbito do Poder Judiciário esta visão tem sido também acolhida, embora com algumas discordâncias, detalhadas adiante.

Contudo, as incongruências apontadas vão mais além. Outras exigências legais estão sendo desconsideradas quando da análise da documentação pelo CNAS, chegando inclusive a serem mencionadas no relatório do TCU como “*total subversão da legalidade*”, das quais são exemplos o impedimento de remuneração aos diretores das entidades; o desrespeito ao percentual de gratuidade indicado; e, até mesmo, a data de vencimento dos certificados.

Adensam estes problemas a ausência de sistema próprio, na Secretaria da Receita Federal, que consolide os dados e registre os contribuintes a quem foram impostas penalidades em decorrência das fiscalizações levadas a efeito. Assim, em procedimentos fiscais realizados nas entidades beneficentes de saúde e de educação não foi possível delimitar o universo auditado, nem os atos inquinados, e tampouco se computou o número de entidades fiscalizadas e o objeto das fiscalizações. Até o período de unificação das receitas federais,¹⁴⁶ em 2007, também contribuía para dificultar as apurações fiscais, em entidades sob suspeita de irregularidades, a necessidade de autorização legal para a quebra de sigilo bancário, difícil de ser judicialmente obtida.

De toda sorte, as conclusões da auditoria apontam que

o CNAS cometeu ilegalidade manifesta ao desconsiderar todos os princípios e normas relativas às despesas com gratuidade. O conselheiro relator do processo de renovação do CEBAS utilizou metodologia sem qualquer amparo na lei ou nos normativos contábeis [...] Chama a atenção o não acatamento do posicionamento da unidade técnica pelo indeferimento do pedido, pois esta é, em tese, o órgão técnico especializado, capaz de reforçar os entendimentos expressos na legislação específica [...] Na ata da 101ª reunião ordinária, na qual foi aprovada a renovação do CEBAS da instituição analisada, um conselheiro não governamental afirmou que: ‘Nós não estamos aqui para, em primeira mão, proteger o interesse público. Estamos aqui para proteger o interesse da boa execução da política de assistência social nesse País e as benesses para o usuário’. Percebe-se que os conselheiros procuram, como explanado acima, utilizar qualquer artifício para que a entidade permaneça com o CEBAS, usufruindo da imunidade da Cota Patronal.¹⁴⁷

A conclusão da referida auditoria assinala que, “sob a benevolência do CNAS, entidades tidas como beneficentes têm atuado de forma irregular no País [...] e] se beneficiam da lei, mas não dão a contrapartida necessária” (PARDELLAS: 2007). No decorrer da matéria, transcreve trechos do voto do ministro Marcos Vinícios Vilaça, o qual aponta que “o funcionamento precário, a atuação deficiente do Conselho e o constante desrespeito à legislação constituem motivos de séria preocupação na medida em que resultam na concessão

¹⁴⁶ Conforme a proposta de constituição da “Super-receita”, através da edição da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

¹⁴⁷ Acórdão TCU, p. 12.

indevida de vantagens tributárias a entidades que não preenchem os requisitos para recebê-las”.

A alarmante preocupação registrada no relatório de auditoria do TCU condiz com o posicionamento manifestado por conselheiros não governamentais do CNAS. Em seus depoimentos, declaram-se “amplamente partidários às entidades em detrimento da legalidade”. Outros conselheiros chegaram a afirmar textualmente: “Ficamos nessa discussão técnica-jurídica, em cima de quem faz um trabalho sério de assistência social me deixa revoltado”.

Em algumas situações de entidades bastante reconhecidas e dotadas de elevado poder de influência, o nível de comprometimento dos conselheiros pareceristas nos processos em exame é tão evidente que se adicionou ao relatório denominação específica para a eles se referir, fazendo-se menção ao “partidarismo dos conselheiros”. Como agravante, assinalou-se que o “Conselho arquivou representação do INSS contrária à emissão do certificado, sem julgar o mérito, sob alegação de que faltou a assinatura do então ministro da Previdência Social, sr. Ricardo Berzoini”.¹⁴⁸ Um dos conselheiros não governamentais solicitou vistas dos autos e elaborou novo relatório, refutando todos os fatos e argumentos elencados para o indeferimento do pedido, a despeito do parecer contrário emitido por analista técnico do CNAS. Em reunião plenária o processo foi colocado em votação e obteve aprovação para a renovação do certificado, mesmo sem atender aos imperativos legais.

Ainda nesta mesma ocasião, outro conselheiro não governamental declarou seu voto, registrando grande indignação pela perseguição que estão desencadeando junto às entidades beneficentes de assistência social, nos seguintes termos:

fico indignado, em primeiro lugar, porque se o Ministro pode, dentro das prerrogativas, cassar o que este Conselho delibera, não precisa de Conselho. Acho que estamos brincando de fazer Conselho. Em segundo lugar, estas entidades são entidades sérias, que atuam na filantropia há muito tempo e não merecem ser tratadas assim. Queria qualificar neste sentido e vou pelo deferimento como os demais conselheiros.

Não obstante, a conselheira governamental indicada pelo grupo de trabalho, constituído pela Resolução nº 41/06, do CNAS, para analisar as informações prestadas, posicionou-se pelo cancelamento dos registros da maioria das entidades, a partir da constatação das irregularidades. Por seu turno, em entrevista concedida ao Jornal do Brasil, o presidente do CNAS negou qualquer descumprimento à lei e enfatizou que apenas existem “*interpretações diferenciadas da legislação por se tratar de um órgão colegiado*”.

Em conclusão, a auditoria forneceu os subsídios necessários à lavratura do Acórdão nº 292/2007 – do Plenário do TCU, que acatou as determinações do Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça e determinou as seguintes providências:

- a) ao Ministro de Estado da Previdência Social, o envio das decisões referentes aos julgamentos de recursos administrativos impetrados pela INSS contra as resoluções do CNAS, para o fim de acompanhamento do TCU;
- b) à Secretaria de Controle Externo do TCU, a elaboração de proposta de normativa, versando sobre procedimentos, quando da fiscalização e análise de contas referentes a entidades beneficentes de assistência social, relativos ao cancelamento dos registros junto ao CNAS, em caso de comprovação de irregularidades na gestão dos recursos públicos, conforme o disposto no art. 36, da LOAS, delimitando o termo inicial dos efeitos da decisão;
- c) à Secretaria da Receita Federal, a elaboração de sistema informatizado que contenha todas as informações decorrentes das fiscalizações das entidades beneficentes de saúde e de educação, em particular quanto ao contribuinte, objeto da fiscalização, montante dos créditos irregulares apurados e delimitação dos atos irregulares praticados, visando dar cumprimento às competências descritas no art. 1º, da Portaria /MF nº 030/05, informando ao Tribunal, na próxima tomada de contas anual, as providências adotadas; e a observância de que faça constar de sua tomada de contas anual informação sobre a quantidade de entidades beneficentes de assistência social e o montante dos créditos fiscalizados no período;
- d) ao Presidente do CNAS, a oitiva em audiência, com fundamento no art. 43, da Lei nº 8.443/92, sobre os seguintes fatos: morosidade na análise de processos de renovação de CEBAS, com decadência de créditos tributários; manutenção da imunidade deferida a determinadas entidades, a despeito do prazo ter expirado e de haver denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal - MPF; ausência de informações sobre os processos sem recadastramento e renovação, anteriores a 1988, e os vencidos a partir desse período, que são objeto de representações do INSS, da SRP ou de denúncias do MPF, pendentes de análise;
- e) ao CNAS, Ministérios da Saúde, da Previdência Social, e da Educação, Secretaria da Receita Federal, Secretaria da Receita Previdenciária, Ministério Público

¹⁴⁸ Jornal do Brasil. Manchete. Relatório aponta partidarismo no CNAS. Rio de Janeiro, em 26/03/07.

Federal, Procuradoria Geral da República e ao interessado, a ciência do presente Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam.

No item concernente às causas e aos efeitos, registrou a equipe de auditoria que

a celeuma jurídica envolvendo os dispositivos legais relativos às entidades beneficentes de assistência social prejudica desde a análise no âmbito da unidade técnica do CNAS até os julgamentos do Conselho e a fiscalização das entidades pelo INSS. Incluir instituições como estas de educação e de saúde selecionadas pela auditoria no contexto de assistência social previsto na LOAS e no Decreto nº 2.536/98 desvirtua os princípios da Constituição Federal e da LOAS.¹⁴⁹

Cabe lembrar que os posicionamentos de alguns conselheiros não governamentais reforçam a interpretação estabelecida por esta tese, por ocasião da aplicação dos formulários. As respostas permitiram observar uma linha divisória bastante acentuada entre as representações, ao serem abordados temas relativos ao financiamento indireto, em particular, aos critérios, trâmites e formas de concessão, tanto dos certificados de entidades beneficentes de assistência social, quanto das exonerações tributárias.

Esta dicotomia, em muitas ocasiões, está relacionada com a representação social adotada para a assistência social, ainda nos moldes tradicionais e do pensamento conservador, de cunho filantrópico e clientelista, conforme descrito no capítulo I, que perpetua, por meio de legislações dispersas, a sistemática de financiamento indireto para intervenções das instituições privadas sob a ótica da subsidiariedade, e com sérios equívocos de atribuições entre as áreas, desconectados dos sistemas públicos instituídos pelas políticas setoriais.

No caso em tela, como pode ser percebido, as alternativas apresentadas passam ao largo das determinações contidas na regulamentação do SUAS, principalmente no que se refere à estruturação da gestão e ao financiamento da política, discussão que será trazida à tona nos capítulos seguintes.

¹⁴⁹ Acórdão TCU, p. 17.

CAPÍTULO III

GESTÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO NÃO ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: as duas faces da moeda e os problemas do atual modelo

“A filantropia da caridade ou a neofilantropia empresarial são, pois, as duas faces de uma mesma moeda. A segunda apenas traveste a primeira com uma roupagem mais condizente com os novos tempos”.

(Nathalie Beghin)

3.1 ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE A FILANTROPIA E A POLÍTICA PÚBLICA

Historicamente, no Brasil, a assistência social esteve vinculada à caridade e à filantropia, consistente na concessão eventual ou reiterada de pequenos auxílios aos mais carentes, considerados marginais ou desajustados, por sua condição sócio-econômica, até criar, a partir do exame das situações concretas por eles enfrentadas, serviços de apoio que lhes permitiam a sobrevivência e os mantinham indefinidamente submetidos à cultura da dádiva (SALES, 1994). Essa prática foi institucionalizada em entidades confessionais e leigas, que estruturaram, com a atuação de religiosos e voluntários, ações assistenciais em hospitais, asilos, orfanatos, escolas, etc. Não havia preocupação com as causas que engendravam estas situações, na medida em que eram reconhecidas como incapacidade individual e, assim, tampouco, buscava-se a superação desta dada realidade (OLIVEIRA, 1996; SCHONS, 1999; SPOSATI, 1992).

Pelos conteúdos percorridos nos capítulos anteriores, por conseguinte, pode-se observar que, em grande parte, a trajetória da assistência social foi construída fora do Estado brasileiro que, de forma tímida, iniciou a sua parceria com a sociedade civil por meio da oficialização da filantropia e a homenagem às ações beneméritas dos particulares, instituindo títulos honoríficos, como é o caso do Título de Utilidade Pública, criado pela Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, para ser concedido pelo Ministério da Justiça, mas sem que implicasse em

“*nenhum favor do Estado*¹⁵⁰”. A seguir, houve a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), pelo Decreto-lei nº 525, de 5 de agosto de 1938, vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde, com a função de regular o relacionamento entre o Estado e as entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, mediante a definição, de forma cartorial, de mecanismos de acesso a subvenções sociais governamentais e a benefícios tributários.

Cumprido ressaltar que, desde o início, muito provavelmente por assumirem feições advindas das obras de caridade ou, mais tarde, pelos vínculos estabelecidos em sucessivas alterações das estruturas ministeriais, as ações de assistência social foram confundidas com os serviços prestados em outras políticas sociais, como as de educação e de saúde, até o ponto de ainda hoje tornarem difíceis as delimitações entre as respectivas áreas, ao se buscar melhor definir as especificidades de cada qual e as parcerias a serem estabelecidas quando da concessão do CEBAS, o que não ocorre no âmbito da regulação e da intervenção, visto que possuem sistemas próprios, mas que neste caso não são examinados como convenientes.

Muitos dos dispositivos legais criados para regular a filantropia em épocas passadas sobrevivem nos dias atuais, podendo ser referidos os que prevêm a concessão de subvenções sociais, de títulos de utilidade pública, de certificados de filantropia ou beneficência, de contribuições comunitárias e sociais, de imunidades e isenções tributárias, entre outros, o que denota que “o vínculo entre a filantropia e a assistência social não foi absolutamente desvendado e superado nas normas estatais” (MESTRINER, 2001, p. 11).

¹⁵⁰ Eis a íntegra de seu teor:

“Art. 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no País com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à colectividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos: a) que adquiriram personalidade jurídica; b) que estão em effectivo funcionamento e servem desinteressadamente à colectividade; c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não são remunerados.

Art. 2º A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionaes, ex-officio .

Parágrafo único. O nome e características da sociedade, associação ou fundação declarada de utilidade pública serão inscriptos em livro especial, a esse fim destinado.

Art. 3º Nenhum favor do Estado decorrerá do titulo de utilidade pública, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flammulas, bandeiras ou distinctivos propios, devidamente registrados no Ministerio da Justiça e a da menção do titulo concedido.

Art. 4º As sociedades, associações e fundações declaradas de utilidade pública ficam obrigadas a apresentar todo os annos, excepto por motivo de ordem superior reconhecido, a criterio do Ministerio de Estado da Justiça e Negocios Interiores, relação circunstanciada dos serviços que houverem prestado á colectividade.

Parágrafo único. Será cassada a declaração de utilidade pública, no caso de infração deste dispositivo, ou se, por qualquer motivo, a declaração exigida não for apresentada em três annos consecutivos.

Art. 5º Será também cassada a declaração de utilidade pública, mediante representação documentada do Órgão do Ministério Público, ou de qualquer interessado, da séde da sociedade, associação ou fundação, sempre que se provar que ella deixou de preencher qualquer dos requisitos do art. 1º.

Art. 6º Revogam as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 1935; 114º da Independência e 47º da República. Getúlio Vargas”.

Assim sendo, na representação jurídica e social a ela conferida permanece a dúbia visão, entendendo-se a política de assistência social e a filantropia como sinônimos, sem se conseguir perceber as diferenças entre as formas de organização, de atuação, as responsabilidades e as competências governamentais, até mesmo depois da instituição do SUAS.

Como se sabe, o termo filantropia é de origem grega e traduz o amor do homem pelo ser humano e pela humanidade, pois *philos* significa amor e *antropos* homem, mas sob a lógica da dominação e do dever moral, enquanto maneira de resolver a mediação entre a pobreza, que pode representar um perigo para a sociedade, e a desejada ordem social. O dever entra em cena como uma idéia capaz, ao mesmo tempo, de substituir a noção de direito com base na reciprocidade social e de regular o interesse de um ponto de vista coletivo, de modo a moralizar os pobres e socializar a pobreza. A contraparte do dever moral é uma obrigação ética. Assim, a filantropia não interfere nos interesses econômicos e não se opõe ao Estado, mas busca contornar os riscos decorrentes do mercado auto-regulável e os da visão jurídica das relações sociais (BEGHIN, 2005).

“A filantropia constitui-se, pois, no campo filosófico, moral, dos valores, como o altruísmo e a comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação” (MESTRINER, 2001, p. 14). Pode-se mesmo afirmar que “a filantropia se caracteriza como a laicização da concepção católica de caridade” (SPOSATI, 1995, p. 75).

Todavia, estas noções, pela generalidade que as impregna, se fundem pela escassa diferenciação que estabelecem entre a esfera pública e a privada, de forma a constituir um dos fatores responsáveis pela manutenção da perspectiva da assistência social vinculada às entidades e organizações não governamentais sem fins lucrativos ou às ações desenvolvidas por voluntários, tudo envolto num obscuro campo de publicização do privado.

As conseqüências dessa operação de privatização do público sem a correspondente publicização do privado, recaem no acirramento da questão social e no aumento da pobreza política¹⁵¹, dificultando, sobremaneira, a instituição do Estado Social em sua vertente de Estado Democrático de Direito. Ressente-se, exatamente, de um espaço público real, no qual a crítica e o dissenso pode se instalar na demanda por direitos sociais, que são reclamáveis devido ao novo contrato social estabelecido (OLIVEIRA, 1999). Esta idéia foi debatida no

¹⁵¹ Entendida como a impossibilidade de organização da população de modo a estabelecer uma alternativa política de contraposição à questão social apresentada, ocasionando a retirada no âmbito da arena política e pública dos conflitos distributivos e das demandas coletivas por cidadania e igualdade.

capítulo I, no intuito de conferir sustentabilidade para a interpretação sociológica da permanência dos dois modelos em análise, em especial do modelo conservador de assistência social, focado na caridade, na filantropia e na benemerência.

Nesta névoa entre o público e o privado, o Estado pode escamotear suas obrigações e corroborar a prevalência do atendimento pelo setor privado, estruturado sob as bases da filantropia e da benesse. Não obstante, ao camuflar suas tarefas constitucionais, sente-se compelido a conceder benefícios em compensação aos serviços prestados pelas entidades não estatais, de modo a reforçar a persistência desse modelo de atenção às demandas societárias, como vem ocorrendo com a concessão do CEBAS.

Invoca-se, para tanto, o princípio da subsidiariedade¹⁵² na relação entre o estatal e o privado, com base no qual o poder público assegura à sociedade o protagonismo e as mais extensas atribuições e responsabilidades, restringindo-se à execução de ações emergenciais necessárias a secundar a atividade privada. Nesse contexto, utiliza-se a estratégia da delegação de funções e da concessão de auxílios e subvenções sociais, repassados via convênios, bem como da emissão de títulos e de certificados, em relações de parceria ou de co-execução de serviços suportados por financiamento público, cujos mecanismos serão descritos nos capítulos III e IV deste trabalho.

Esta tendência do Estado em destinar poucos recursos orçamentários para a área, mediante a seleção das entidades sociais a serem beneficiadas, propiciou “uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessada pelo clientelismo e pelo fisiologismo” (MESTRINER, 2001, p. 21).

Outra estratégia a ser mencionada se traduz no financiamento estatal indireto, objeto de estudo deste capítulo, através da qual entidades filantrópicas e beneficentes, atestadas formalmente, usufruem de exonerações tributárias, consistentes em imunidades, isenções, anistias e outros mecanismos fiscais, cujos resultados, ao fim e ao cabo, importam na desvinculação da sistemática de gestão e de financiamento de política pública de assistência social dentro da lógica do SUAS.

E isso porque esta modalidade de aporte tangencial de recursos financeiros, calcada na ausência de recolhimento para o fundo público, camufla a contribuição do Estado, embora de grande monta, para o financiamento das ações e serviços prestados por estas entidades e

¹⁵² Caracteriza-se como um dos princípios básicos da Doutrina Social da Igreja que regula as relações do Estado com as pessoas, grupos e comunidades, no sentido de ajudá-las na consecução dos seus fins, criando, assim, as condições e os estímulos necessários, mas sem alterar o *status quo*.

organizações, além de não ser imposta a obrigatoriedade de adesão ao SUAS, atual formato para a implementação da política de assistência social.

Estas estratégias de financiamento decorrem, ao mesmo tempo em que robustecem, em processos de retroalimentação da cultura social historicamente identificada com a assistência social, devotada ao atendimento aos pobres, com ênfase no modelo de intervenção conservador, assistencialista, clientelista e filantrópico. Portanto, fica evidenciado que a concepção tradicional, que é uma forma específica de resposta às expressões das desigualdades sociais, em que a concentração da prestação de serviços ocorre em instituições de caráter privado e confessional, é orientada pela solidariedade privada e pelo dever moral (NETTO, 1992; YASBEK, 1993).

A vinculação da assistência com as práticas de favor e benemerência, do ponto de vista político, também compõe a cultura patrimonialista local e o padrão de proteção social instituído no Brasil, ainda bastante distanciadas da formulação de políticas públicas voltadas para o asseguramento dos direitos fundamentais da população.

Reservou-se à assistência social, desse modo, um conjunto de medidas casuísticas de favor e proteção aos excluídos da riqueza social. Tais medidas, por não alterarem a desigualdade econômica e política da maioria da nossa população, não foram capazes de atender às demandas necessárias ao enfrentamento da pobreza, sendo inclusive causadoras do agravamento da situação, até o ponto de se chegar a limites de pauperização inimagináveis, com a constituição de extensas hordas de excluídos.

Não obstante, o advento da Constituição Federal, trouxe à assistência social novos contornos, com vistas a alçá-la ao patamar de autêntica política pública, definida pela legislação como “*direito do cidadão e dever do Estado*”¹⁵³, a ser prestada pelo conjunto de ações ofertadas pelo poder público, em parceria com a sociedade, a todos que dela necessitar¹⁵⁴. A nova configuração foi gradativamente tomando consistência e sendo aprimorada com as regulamentações posteriores, de modo a culminar com a implantação do SUAS.

Este novo marco regulatório conferiu à área a possibilidade de definir, pela atuação conjugada de suas instâncias, tais como as conferências, conselhos, órgãos gestores, comissões intergestores e fóruns, o detalhamento do Sistema, hierarquizado, descentralizado, participativo e homogêneo, orientado por diretrizes uniformes e em que são estabelecidas as atribuições específicas de cada esfera de governo, de acordo com a demanda local e regional,

¹⁵³ Artigo 1º, *caput*, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social.

¹⁵⁴ Conforme artigos 194, *caput*, 203 e 204, da Constituição Federal.

o porte dos municípios e a complexidade das ações e serviços a serem prestados. Neste eixo, as entidades não governamentais integram a rede socioassistencial, e estão submetidas à lógica de organização e funcionamento do SUAS, compondo a gestão e o financiamento público.

Contudo, a inauguração do novo momento trouxe à tona a percepção de que convivem atualmente entendimentos díspares acerca da política de assistência social, em permanente disputa, dada a divergência de perspectiva. Trata-se, em verdade, da coexistência de dois modelos de gestão e de financiamento dos serviços socioassistenciais, prestados pela rede governamental e não-governamental, dirigidos à população usuária desta política, a serem abordados neste e no próximo capítulo.

O primeiro deles, fundado na concepção conservadora da assistência social, é estruturado com base na atuação das entidades privadas, filantrópicas e beneficentes, com subsidiária intervenção dos entes estatais, basicamente convocados para contribuir com o financiamento das atividades, mediante a concessão de auxílios, subvenções sociais ou exonerações tributárias. O segundo, ancorado na nova regulamentação do setor, busca o reconhecimento do sistema integrado e de abrangência nacional, regulado, gerido e fiscalizado pelo poder público, cuja responsabilidade é prevalente, mas que reserva papel complementar à iniciativa privada enquanto rede de atendimento.

Como nenhum dos modelos idealmente concebidos encontra aplicação completa na realidade concreta, persiste o entrelaçamento e as profundas contradições, posto que comparecem, em concomitância, por um lado, as prerrogativas constitucionais da política de assistência social como serviço de relevância pública, reconhecida a primazia da responsabilidade estatal e o comando único das ações e, de outro, a pressão para viabilizar a manutenção da prática assistencialista conservadora, em época recente recuperada ideologicamente pelo imperativo neoliberal concernente ao Estado mínimo, direcionado à privatização e terceirização das ações executadas pelas políticas sociais.

Há, então, como contraponto persistente à lógica proposta pela estruturação do SUAS, a tendência e o estímulo para que a oferta de serviços ocorra, com forte predominância, por meio das organizações privadas de assistência social, afastadas da lógica do sistema unificado, ainda que formalmente conformadas às normativas atuais e subsidiadas com recursos públicos significativos. Como poderá ser observado no capítulo em tela, para atingir tal propósito, lança-se mão de diversos institutos jurídicos, sempre na vertente de eliminação do recolhimento dos tributos, esvaziando o fundo público, o qual se constitui na maneira de viabilizar a política pública.

O fato de ambos os modelos contarem com previsão em textos legislativos, o primeiro em legislação mais antiga e o segundo em dispositivos legais mais recentes, permite a convivência em paralelo e denota as marchas e contramarchas experimentadas pela área, fruto dos diferentes compromissos assumidos pelos poderes públicos perante a sociedade no trato da questão social. É notório, portanto, que os novos marcos regulatórios propostos não contribuíram para alterar o apontado problema e mantêm, de forma concorrencial, a vigência da prestação de serviços tanto por órgãos e entidades públicas como privadas de assistência social, com enfoques e formas de atuação bastante distintos, bem como da sistemática de investimento público direto e indireto.

Neste contexto, parte-se do pressuposto de que a estruturação de cada um dos modelos adotados é determinada pela tradição cultural e política conservadora da assistência social e pelo precário discernimento de esfera pública ainda presentes no Brasil, os quais vêm sofrendo grande e importante contraposição no sentido do reconhecimento da assistência como política pública, a partir da promulgação da Constituição Federal e do subsequente aprimoramento legislativo, conducentes ao reordenamento político-jurídico-administrativo e à tentativa de ampliar o conceito de esfera pública, de acordo com o exposto no capítulo I.

Paira, contudo, a indagação acerca da viabilidade de conjugação dos modelos em vigência, na perspectiva de adesão às normativas do SUAS, acompanhada da constituição da rede socioassistencial, com a oferta de serviços de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, no atendimento às demandas de vulnerabilidade e risco social e pessoal, bem como da contabilização das exonerações tributárias como financiamento público, como estratégia de monitoramento das ações desenvolvidas, e dos resultados e dos impactos causados. Provavelmente a análise dos conteúdos abaixo descritos possa sinalizar se esta é uma proposta factível ou se cada modelo seguirá seu curso próprio.

3.2 DIREITOS SOCIAIS E GASTOS PÚBLICOS: ASPECTOS GERAIS

A garantia dos direitos sociais depende da organização, do planejamento e da execução de ações e serviços, estatais e complementarmente privados, os quais naturalmente demandam recursos de variada ordem. A ausência de estudos mais aprofundados a este respeito fez com que fosse utilizado o argumento da escassez tanto para o contingenciamento dos recursos financeiros destinados às áreas sociais, quanto para a expansão das atividades privadas.

Desse modo, semelhante discurso, disseminado nos campos econômico, político, jurídico e administrativo, cumpriu função ideológica importante no âmbito das políticas sociais: de um lado, serviu como fundamento para a restrição das fontes estatais dos recursos; de outro, reforçou a necessidade de proliferação desordenada e fragmentada de iniciativas particulares, reverenciadas por muitos como sendo a solução possível para a permanente crise do setor público, na perspectiva de institucionalizar o princípio da solidariedade e da desresponsabilização do Estado, com a valorização do Terceiro Setor.

Esse se apresenta como um dos suportes para o movimento pela reforma do Estado, reiteradas vezes acusado de “*inerentemente ineficaz, parasitário e predador*”. Para a sua recuperação, aponta-se a indispensável redução ao mínimo necessário, devendo ser confinado às suas funções consideradas exclusivas, e promovida a privatização dos serviços sociais, sob os argumentos da crise fiscal e da crise de governança, do emperramento e da burocracia da máquina administrativa e da elevada competência da iniciativa privada, mencionados no capítulo I.

No entanto, o almejado enfraquecimento estatal produz efeitos deletérios na seara socioassistencial, difíceis de serem contidos:

- a) propicia a emergência da corrupção generalizada, ao ampliar a gama de relações entre a esfera pública e a privada, uma vez que é justamente “no choque entre o interesse público e o interesse privado que se encontra a causa da corrupção política e administrativa”,¹⁵⁵
- b) induz a necessidade de regulamentação cada vez mais extensa, pois “como toda desregulamentação envolve regulamentação, o Estado, paradoxalmente, tem de intervir para deixar de intervir” (SANTOS, 1998, p. 4);
- c) oportuniza o crescimento desorganizado da oferta de serviços sociais privados e a preocupante expansão das suas formas de custeio, especialmente através de investimentos públicos, orçamentários ou não;
- d) contribui para o enfraquecimento das ações e serviços socioassistenciais, prestados de forma fragmentária e descontínua, segundo critérios e padrões próprios, sem compromisso com a respectiva qualidade.

¹⁵⁵ “A causa da corrupção política e administrativa reside, em última análise, no choque entre o interesse público e o interesse privado, com este último, de qualquer modo e por meios ilegais, tentando vergar e sujeitar os interesses da sociedade politicamente organizada. O interesse público primário, que haveria de preponderar nesse conflito, acaba, pela via da corrupção, cedendo aos impossíveis desejos egoísticos, aos inconfessáveis interesses individuais pessoais ou de grupos de pressão privados” (BERTONCINI, 2007, p. 32-33).

O tensionamento deste argumento reside na sua premissa básica, qual seja, a de que o atendimento aos direitos sociais é que ocasiona a crise fiscal do Estado. Ocorre, todavia, que não são estes os únicos a demandar recursos, eis que todos os direitos fundamentais reclamam gastos por parte do poder público, mesmo os de primeira geração, como os civis e políticos, cuja consecução em tese dependeria da inação estatal, conforme a doutrina tradicional. Em verdade, a proteção dos direitos ditos liberais, notadamente a liberdade e o patrimônio, reclamam crescentes verbas públicas para custeio de órgãos encarregados de os garantir, como a polícia, o Poder Judiciário, o Ministério Público, entre outros, bem como o aparato que conforma o sistema eleitoral e os órgãos que compõem o Poder Legislativo (HOLMES; SUSTEIN, 1999).

Bem por isso, a diferença entre os chamados direitos sociais e os individuais, no que pertine ao custo, reside no grau de dispêndio necessário para o respectivo atendimento e na disputa pela posição dentro do elenco de prioridades estabelecidas na agenda de cada esfera de governo, e nunca na sua natureza intrínseca. Não se sustenta, assim, o argumento de que bastaria restringir os primeiros para solucionar os problemas de custeio das atividades estatais, pois “também a proteção dos direitos individuais tem seus custos, apenas se está muito acostumado a eles” (BARCELLOS, 2002, p. 238-239).

Não por outro motivo, muitas vezes se constatou o crescimento do aparato estatal mesmo em países que adotaram e difundiram a concepção minimalista do Estado, através da desvinculação pelo atendimento aos direitos sociais e da conseqüente redução dos investimentos públicos na área. Neste sentido, houve mera realocação dos recursos humanos, materiais e financeiros, concentrados nos setores da administração pública, da segurança, da justiça, etc.

Desse modo, restou “claro que o capitalismo global não pode dispensar a existência de Estados fortes ainda que a força estatal tenha de ser de um tipo muito diferente daquele que vigorou no período do reformismo e se traduziu no Estado-Providência [nos países centrais] e no Estado desenvolvimentista”, nos países periféricos (SANTOS, 1998, p. 4).

3.3 CARACTERIZAÇÃO DAS EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS CONFERIDAS À FILANTROPIA COMO RECURSO PÚBLICO, AINDA QUE NÃO INCORPORADO AO ORÇAMENTO ESTATAL

Um dos setores do Estado em que repercute esse paradoxo é o da prestação de serviços sociais públicos, imprescindíveis para a efetivação dos direitos sociais. Como demandam ações complexas e custosas, são considerados serviços que o Estado deve realizar, mas que são complementados pela atividade privada. Segundo a Constituição, o Estado não exerce com exclusividade prestações nas áreas da previdência social (art. 202), da saúde (arts. 197 e 199), da assistência social (art. 204), da educação (arts. 205, 209 e 213), da cultura (art. 216), da ciência e tecnologia (art. 218) e do meio ambiente (art. 225), dentre outras.

Bem por isso, todos estes serviços estão “submetidos a um tratamento normativo mais estrito do que o aplicável ao conjunto das atividades privadas. Assim, o Poder Público, dada a grande relevância social que possuem, os disciplina com um rigor especial”, mas admite a atividade privada na consecução dos objetivos da ordem social (MELLO, 2005, p. 644).

São atividades que, ainda que desempenhadas sob regime jurídico de direito privado, vieram a adquirir relevância pública, dado o interesse da coletividade presente na respectiva consecução. Assim, o regime jurídico passa a ser

fortemente impregnado por princípios restritivos da autonomia privada. As competências fiscalizatórias estatais exercem-se de modo intenso sobre essa categoria de atividades, impondo limites mínimos de qualidade, garantias de desempenho, fiscalização em defesa dos usuários e assim por diante. Não há a pura e simples submissão dessas atividades ao direito privado (JUSTEN FILHO, 2005, p. 459).

Esse exercício de atividades públicas por entes privados é estimulada a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade,¹⁵⁶ no qual as competências que não sejam imperativamente detidas pelo Estado devem ser assumidas pela coletividade, de forma a ampliar as liberdades e a esfera de atuação daqueles que tenham a capacidade de as exercer, sem que seja sacrificado o núcleo essencial do Estado.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Podem ser detectadas várias concretizações do princípio da subsidiariedade na Constituição Federal: desde a previsão, na ordem econômica, de que o Estado intervenha na economia apenas excepcionalmente, passando pelo municipalismo, com a valorização das esferas de poder local a partir de seu reconhecimento como unidade da Federação, até a previsão das práticas participativas da população, direcionadas a tornar os cidadãos mais atuantes no processo político e no controle das atividades governamentais (MONTEBELLO, 2002, p. 120). No caso em tela utiliza-se o primeiro conceito manifestado.

¹⁵⁷ Assim, o princípio traz a idéia do que é secundário, bem como a de supletividade, absorvendo dois significados: a) complementariedade, que é o que se integra, que se complementa ou que se completa; b) suplementariedade, vinculado ao que se acrescenta, amplia ou o que é adicional (BARACHO, 2000, p. 23).

Não obstante, as entidades privadas que sejam investidas da possibilidade de interferir na esfera jurídica alheia e, mesmo, na vida de terceiros, devem conformar sua atuação ao que prescrevem as normas jurídicas pertinentes e ao exercício das funções de organização, coordenação, monitoramento, fiscalização e avaliação do poder público, sem poder invocar o caráter privado de suas atividades como mecanismo de impedimento à atuação estatal.

3.4 ORIGEM DOS RECURSOS NÃO ORÇAMENTÁRIOS E FORMAS DE CUSTEIO

Para melhor compreensão do tema, ainda não sedimentado em virtude da incipiente literatura que dele trata, procedeu-se a algumas distinções que enfatizam a origem dos recursos financeiros não orçamentários e as formas que assumem concretamente.

De início, cumpre destacar que há recursos de procedência estatal e outros oriundos da comunidade, cada qual com características próprias. Os recursos estatais são decorrentes das atividades de fomento à iniciativa privada desenvolvidas pelos entes públicos, cuja composição é bastante variada, compreensiva de vantagens honoríficas, jurídicas e econômicas. As honoríficas se compõem de prêmios, recompensas, títulos honorários e menções honrosas, destinadas a homenagear certas ações consideradas de relevância para a coletividade. À sua vez, as jurídicas se consubstanciam na concessão de privilégios próprios do poder público, como a possibilidade de edição de normas técnicas, o exercício delegado de funções públicas, etc. Por fim, as econômicas se traduzem em auxílios, subvenções sociais, financiamentos a fundo perdido, benefícios tributários e assim por diante (DI PIETRO, 2002, p. 20-23).

Para o presente trabalho, serão enfocadas as atividades de fomento econômicas, já que as demais não importam em financiamento direto ou indireto das políticas públicas. Este fomento econômico pode consistir na fruição direta de bens, serviços ou servidores da administração pública, ou no acesso a recursos financeiros, os quais se classificam em diretos, quando há desembolso de recursos orçamentários, e indiretos, nas hipóteses em que não há desembolso de recursos.

3.4.1 Recursos de Origem Estatal

Os recursos de origem estatal configuram atividades de fomento, que se subdividem em fomento econômico real e fomento econômico financeiro. Os primeiros se referem à disponibilização de recursos materiais e humanos, podendo ser mencionadas a cedência de bens públicos (espaço físico, equipamentos, mobiliários, etc.), a distribuição de bens apreendidos em ações decorrentes do exercício do poder de polícia e da fiscalização do Estado, nas áreas da receita federal e estadual, do meio ambiente, da agricultura, e assim por diante, bem como a cessão de recursos humanos.

A seu turno, os recursos financeiros de fomento podem traduzir repasse direto, mediante a concessão de auxílios, subvenções sociais, estabelecimentos de parcerias e convênios, assim como repasse indireto, através das exonerações tributárias (imunidade, isenção, renúncia, remissão, dedução, anistia, etc.) ou das condenações da justiça criminal (penas alternativas). Cumpre lembrar, como anteriormente destacado, que o acesso às vantagens tributárias, no campo da assistência social, dá-se com a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

3.4.2 Recursos de Origem Não Estatal

Os recursos também podem ter origem diversa da estatal, mas de igual natureza pública, dado que provêm de contribuições comunitárias, espontâneas ou provocadas. Nesse âmbito, bastante extenso em nosso país, podem ser citadas as doações de indivíduos e de pessoas jurídicas, a arrecadação e cedência de bens privados a partir de estratégias de *telemarketing*, de sorteios, de campanhas públicas e de incentivo à atuação do voluntariado. Outras possibilidades de que várias entidades lançam mão são o repasse de bens oriundos da extinção de congêneres, consoante previsão estatutária, e o estabelecimento de convênios e parcerias com organismos e agências internacionais, de caráter público e privado.

3.5 INSTITUTOS JURÍDICOS¹⁵⁸ DE FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO

Existem vários institutos jurídicos de natureza tributária que atuam no sentido da viabilização de mecanismos que possibilitem o financiamento não orçamentário em favor de entidades privadas que desenvolvam atividades relevantes para a sociedade. Dentre estes, destacam-se aqueles orientados ao financiamento da política de assistência social, cuja previsão consta do texto constitucional e de normas infra-constitucionais. A seguir, serão melhor explicitados os seus respectivos conteúdos e alcance.

3.5.1 Imunidade das Entidades de Assistência Social

Nossa ordem constitucional trouxe duas hipóteses de imunidade destinadas à assistência social, uma no art. 150, inciso VI, alínea ‘c’, dirigida às instituições de educação e assistência social e outra no art. 195, § 7º, para as entidades beneficentes de assistência social. Conquanto existam doutrinadores que defendam a equiparação dos institutos, a tese adotada para fins dessa pesquisa é de que cada uma dessas imunidades apresenta requisitos específicos para seu reconhecimento e manutenção.

a) Fundamento da imunidade

Existem duas correntes que tratam do fundamento da imunidade conferida pelo art. 150, inciso VI, alínea ‘c’, da Constituição Federal. A primeira enfatiza que o referido dispositivo legal protege valores espirituais, religiosos, políticos, culturais e assistenciais, de interesse público, desenvolvidos por pessoas privadas sem fins lucrativos (BALEEIRO, 2000, p. 139).

Na mesma linha, enfatizam o caráter suplementar ao Estado, como forma de garantir a aplicação exclusiva dos recursos aos interesses da nação, e de “suprir a falta de condições do Estado brasileiro em prover a sociedade com todos os serviços básicos de que ele necessita, confirmando a atividade substitutiva destas entidades” (SOUZA, 2001, p. 95). Sustentam, ainda, que o escopo do constituinte foi impedir que as instituições que desempenham em proveito da coletividade funções que a rigor o Estado deveria cumprir fossem oneradas por

¹⁵⁸ Segundo o dicionário Houaiss, instituto jurídico é o conjunto de regras e princípios jurídicos que regem determinadas entidades ou determinadas situações de direito.

via de impostos. Diante das reais limitações sofridas pelo Estado no provimento dos recursos e atividades que supram de modo integral aos direitos sociais dos cidadãos, principalmente aqueles mais carentes e necessitados, foi reconhecido em sede constitucional, nos termos do art. 204, inciso II, o papel crucial da sociedade em geral no atendimento dos direitos sociais, através de entidades não-governamentais.

Deste modo, em ambas as defesas, a imunidade das instituições de assistência social justifica-se no fato de que estas, por terem como fim precípua o amparo à população, são de extrema relevância para o país (RODRIGUES, 1995, p. 63).

Torres discorre que, “trata-se de imunidade do mínimo existencial, a proteger entidades filantrópicas que prestem assistência social ou eduquem pessoas pobres em ação substitutiva do Estado” (TORRES, 1999, p. 173).

Existe ainda um segundo fundamento para essa imunidade, qual seja, a ausência de capacidade contributiva das entidades de assistência social sem fins lucrativos. A capacidade contributiva é

a capacidade econômica gravável, aquela que pode ser submetida à tributação por via de impostos, caracterizando um plus em relação à capacidade econômica. Assim, não existe capacidade contributiva sem capacidade econômica, mas pode existir capacidade econômica que não demonstre aptidão para contribuir. Embora tais instituições eventualmente detenham capacidade econômica não dispõem de capacidade contributiva, traduzida na aptidão para contribuir com as despesas do Estado sem o comprometimento da riqueza necessária à sua subsistência (COSTA, 2001, p. 179).

Desta forma, afirma Baleeiro, uma vez que os recursos das instituições de assistência social sem fins lucrativos, auxiliares de serviços públicos, estejam inteiramente voltados ao desempenho de suas atividades, essas entidades não detêm capacidade para pagar impostos. E acrescenta:

falhe-lhes capacidade econômica de contribuir, porque não há apropriação de excedentes por sócios, e os seus recursos estão inteiramente voltados ao desempenho de atividades políticas, assistenciais, previdenciárias e culturais, que a Constituição reputa fundamental prestigiar. Inexiste capacidade econômica de contribuir porque inexistem recursos disponíveis para o pagamento de impostos (BALEEIRO, 2000, p. 181).

Baleeiro assevera ainda que a ausência de capacidade econômica, não significa que o serviço deva ser economicamente deficitário e dependente de recursos externos. A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional não impedem que a atividade seja auto-sustentada, pois não proíbem os lucros, o excedente da receita sobre os gastos, apenas vedam a finalidade lucrativa e a distribuição de lucros.

A tese defendida, no entanto, distorce a essência do instituto, posto que permite a extensão da imunidade de modo a abranger entidades com grande faturamento, mesmo que reservem uma pequena porção de recursos para a efetiva prestação de benefícios à sociedade.

Em contraposição, embora enfatize a importância do instituto jurídico, Torres argumenta que a imunidade em questão tem seu fundamento na proteção da liberdade e pouco tem a ver com a capacidade contributiva, que é princípio de justiça. Entende que as instituições de assistência social são imunes quando atuam “desinteressada e altruisticamente na proteção das camadas desprivilegiadas da sociedade” e a consequência de aceitar a ausência de capacidade contributiva, sem levar em consideração a verdadeira situação econômica da entidade, como fundamento da imunidade conduz a uma interpretação alargada no reconhecimento do direito (TORRES, 1999, p. 254-256).

b) Contribuições sociais: imunidade ou isenção

O art. 195, § 7º, da Constituição Federal, contempla a imunidade dedicada às entidades beneficentes de assistência social em relação à contribuição para a seguridade social e prescreve que são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Segundo Costa, embora tenha sido utilizada a expressão “são isentas”, trata-se de norma imunitória, “porquanto a intributabilidade é fixada pelo próprio Texto Fundamental. Norma excludente de tributação, no plano constitucional, como visto, qualifica-se como imunidade, sendo a referência a isenção, nesse contexto, atecnia própria da linguagem natural empregada” (COSTA, 2001).

Também Barreto explica que se trata de imunidade e não de isenção. E continua:

Há um imenso fosso separando imunidade de isenção. Da perspectiva formal, a distinção entre imunidade e isenção reside na fonte normativa, pois é pressuposto inafastável da imunidade estar descrita na própria Constituição, enquanto as isenções são estabelecidas por leis infraconstitucionais, sejam elas complementares ou ordinárias. E, da perspectiva substancial ou material as imunidades têm por traço indelével a asseguaração de princípios constitucionais ou de valores por ela prestigiados (BARRETO, 1999, p. 57-59).

A Constituição, por intermédio desse instituto, tornou as entidades beneficentes de assistência social imunes às contribuições para a seguridade social¹⁵⁹. Note-se que enquanto a

¹⁵⁹ Lembra-se que o Projeto de Lei nº 3.021/08 busca disciplinar este benefício tributário com base nas exigências já regradas, em muito pouco contribuindo para o aprimoramento da concessão do CEBAS, conforme análise presente no capítulo II.

alínea 'c', do inciso VI, do art. 150, impede a instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das instituições assistenciais, o art. 195, § 7º, abrange as contribuições para a seguridade social. “Trata-se, portanto, de imunidades com objeto e alcance distintos” (BARBOSA, 2005).

c) Requisitos para a obtenção da imunidade

Como já visto, a Constituição Federal conferiu à lei complementar a função de regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. No caso da imunidade conferida às entidades de assistência social, a lei complementar requerida pela Constituição é o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966). Embora seja um diploma jurídico anterior à Constituição de 1988, editado ao tempo que ainda não existia lei complementar no direito brasileiro, foi recepcionada pelo vigente ordenamento constitucional e tida como lei complementar *ratione materiae*.

Os requisitos previstos no Código Tributário Nacional e no art. 150, da Constituição Federal, são aplicados, e neste ponto há consenso doutrinário e jurisprudencial, a todas as entidades que pleiteiam a imunidade contra impostos, no entanto, há divergência no tocante a sua aplicação na hipótese do art. 195, § 7º, da Constituição. Neste caso os requisitos são, como será detalhado a seguir, os previstos na lei que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Benefícios e Custeio, ou seja, a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.

d) Requisitos para imunidade em relação a impostos

O Código Tributário Nacional dispõe em seu art. 14:

O disposto na alínea c, do inciso IV, do art. 9º, é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas: I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; II – aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III – manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

Eis os requisitos previstos na legislação complementar: “escrituração regular, não distribuição de lucros, proibição de remetê-los ao exterior, devendo ser aplicados na manutenção dos objetivos institucionais e cumprimento de ‘obrigações acessórias’” (COELHO, 1999, p. 397-398). No tocante ao primeiro requisito, previsto no inc.I, do art. 14,

do CTN, a finalidade é garantir que todo e qualquer acréscimo patrimonial obtido pela entidade seja revertido para a mesma. Não se trata, contudo, “de proibição de lucro, mas sim de proibição de distribuição dos mesmos. A entidade pode perceber lucro, mas não pode transferi-lo, devendo reverter o resultado em prol dela mesma” (NASCIMENTO, 2001, p.60).

Este argumento tem ampla adesão no meio jurídico. Para Souza, a entidade não está proibida de apresentar *superávit*, ter lucro em suas atividades, ou mesmo adquirir patrimônio em razão deste lucro. E acrescenta:

O que impede este dispositivo é a utilização desvirtuada deste superávit, deste lucro, ou do patrimônio adquirido com estas rendas. E a forma de desvirtuamento que se pretende evitar é o de destinar seu patrimônio e suas rendas. Impede que qualquer pessoa que não a entidade venha a se beneficiar de parcela do patrimônio ou das rendas da entidade, a qualquer título (SOUZA, 2001, p. 94).

Segundo Carrazza, até mesmo as instituições assistenciais que obtêm lucro são abrangidas pela imunidade, contanto que o reinvestam no atingimento de seus fins. Em outras palavras,

basta que se associem ao Poder Público, suprindo suas deficiências, na consecução dos valores contemplados especialmente no art.203, da Lei Maior e cumpram os requisitos do art. 14, do Código Tributário Nacional. Afinal, é para favorecer esta cooperação com o Estado, auxiliando-o a promover o pleno desenvolvimento das pessoas, dando-lhes os meios materiais e intelectuais para o exercício da cidadania, que o art. 150, inciso VI, alínea ‘c’, da Constituição Federal estabelece serem imunes a impostos ‘as instituições assistenciais, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos de lei’ (CARAZZA, 2004, p. 686).

O requisito de que a integralidade dos recursos da entidade imune devem necessariamente reverter em favor do desenvolvimento de suas atividades, dentro do país, reflete a intenção de incentivar o desenvolvimento nacional das atividades exercidas pelas entidades mencionadas. Desta forma, evita-se que instituições promovam desenvolvimento social no exterior, em detrimento da atividade que deveria ser realizada no país (NASCIMENTO, 2001, p. 60).

No que tange à exigência de escrituração das suas receitas em livros próprios, com o objetivo de garantir ao Fisco instrumentos aptos a averiguar o cumprimento dos demais requisitos, os adeptos deste instrumento alegam que a escrituração “não precisa atender a todas as regras da boa técnica contábil, basta que seja suficiente para comprovar o preenchimento dos requisitos apontados nos incisos I e II, do art. 14, do Código Tributário Nacional” (CARAZZA, 2004, p. 668). Todavia, esta orientação acarreta grandes prejuízos ao controle social, e será detalhada no final deste capítulo.

Outro dispositivo essencial é o § 4º, do art. 150, da Constituição Federal, pelo qual a imunidade fica limitada aos tributos relacionados com as finalidades essenciais da entidade.¹⁶⁰

Para Ichihara as atividades relacionadas com as finalidades essenciais são:

Todas as atividades relacionadas à promoção e integração do indivíduo, de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como de amparo a crianças e adolescentes carentes, de promoção e integração ao mercado de trabalho, de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência física ou mental são finalidades essenciais da entidade imune (ICHIHARA, 2000, p. 276-277).

Cabe ressaltar, que estas atividades estão relacionadas como objetivos da assistência social na LOAS, em seu art. 2º, cuja redação deverá, necessariamente, sofrer alterações para efetivo cumprimento das previsões contidas na PNAS/04 e na NOB-SUAS/05.

O autor ainda escreve que as formas de atuação destas entidades poderão ser:

assistência médica, odontológica, psicológica, hospitalar, de amparo à velhice, crianças abandonadas etc., concretizadas por creches, asilos, berçários, centros de convivência, clubes, entidades religiosas, de previdência privada, de fornecimento de alimentação aos carentes, de medicamentos, de roupas, de ajuda financeira, centros de triagens, de crianças abandonadas etc., sempre voltada para a consecução dos objetivos previstos no artigo 203, da Constituição Federal (ICHIHARA, 2000, p. 364).

Na mesma esteira, explica-se que este dispositivo legal apenas quis destacar os objetivos que são inerentes à própria natureza da entidade, que no caso das instituições de assistência social sem fins lucrativos são “a prestação de assistência social, nas suas diversas modalidades (médica, hospitalar, odontológica, jurídica etc)” (COSTA, 2001, p. 184). Faz-se premente esclarecer que o ordenamento do SUAS estabelece os serviços socioassistenciais a serem prestados para assegurar a proteção social sob a ótica da política de assistência social, o qual não inclui estas diversas modalidades listadas. Novamente prevalece a confusão acerca da finalidade específica da assistência social, relacionando-a com o atendimento à população empobrecida e com os serviços próprios de outras políticas sociais, em particular as de educação e saúde, tanto devido à visão tradicional e conservadora da área, quanto devido à imprecisão contida na Constituição Federal e nas normas regulamentadoras, explanadas no capítulo II.

Outra característica importante é que a imunidade tributária, uma vez adquirida, não constitui para a entidade um *status* que “adere irrevogavelmente à personalidade da instituição, colocando-a fora do alcance das leis e regulamentos tributários”. Ou seja, “estas

¹⁶⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, art. 150, § 4º, *in verbis*: as vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços,

instituições estão sujeitas à demonstração do cumprimento das condições estabelecidas na lei” (FLORIDO, 1981, p. 37).

e) Requisitos para imunidade em relação a contribuições para a seguridade social

Há uma forte corrente de autores que sustentam, com base na assertiva de que as exigências para a imunidade das instituições de assistência social¹⁶¹ e as beneficentes¹⁶² só podem ser veiculadas por lei complementar e não lei ordinária, que as condições exigidas se restringem às previstas nos arts. 9º e 14, do CTN, veiculadas por lei com eficácia de complementar, fazendo jus à imunidade das contribuições para a seguridade social, prevista no §7º, do art. 195, da Constituição Federal (MARTINS, Ives Gandra; MELO, José Eduardo Soares de. apud ICHIHARA, 2000).

Em que pese este posicionamento doutrinário, no caso concreto os requisitos para o acesso à imunidade às contribuições para a seguridade social têm sido estabelecidos por lei ordinária e são mais extensos que os previstos no Código Tributário Nacional.

Atualmente, apenas entidades que detenham o Certificado de Fins Filantrópicos (que sugestivamente passou a denominar-se Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social) gozam da imunidade às contribuições. A legislação pretendeu restringir sua concessão somente às entidades de assistência social, e o Decreto nº 3.048, de 06.05.99, reforçou o entendimento restritivo de concessão do benefício (BARBOSA, 2004).

Ocorre que o Poder Executivo tem feito uso de leis ordinárias de sua iniciativa para criar exigências não previstas no Código Tributário. Nas instâncias administrativas prevalece o entendimento de que a imunidade das contribuições sociais pode ser regulamentada por lei ordinária. Exemplo disso é que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) entende que as entidades beneficentes de assistência social que têm direito a imunidade das contribuições para a seguridade social são apenas aquelas que preenchem os requisitos positivados no art. 55¹⁶³, da Lei n. 8.212, de 24/07/91 (SCHERER: 2004). Embora esta seja a nova redação do

relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

¹⁶¹ Do artigo 150, inciso VI, alínea ‘c’, da Constituição Federal de 1988.

¹⁶² Do artigo 195, §7º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁶³ “I – seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal; II – seja portadora do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos; III – promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiências; IV – não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título; V – apliquem integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando, anualmente ao órgão do INSS competente, relatório circunstanciado de suas atividades; § 1º Ressalvados os direitos adquiridos, a isenção de

referido artigo, as modificações presentes no inciso III e os parágrafos 3º a 5º que foram acrescidos estão suspensos por força de liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028-5/DF.¹⁶⁴

Barbosa justifica tal posicionamento reconhecendo ser plausível a pretensão estatal porque a “imunidade à contribuição necessária à manutenção do sistema de seguridade social é um privilégio que, matematicamente, prejudica a todos os trabalhadores” (BARBOSA, 2005). Cabe observar que a utilização de lei ordinária para tratar de matéria reservada a lei complementar é juridicamente inadequada, mas enquanto não houver pronunciamento do Supremo Tribunal Federal declarando sua inconstitucionalidade, a lei ordinária é válida naquilo que não foi suspensa e é detentora de presunção de constitucionalidade.

Dentre os requisitos vigentes interessa comentar a exigência de se registrar e obter o CEBAS junto ao CNAS. A princípio a indefinição conceitual contribui para que esse certificado seja utilizado como uma espécie de “*presunção de entidade beneficente de assistência social*”, o que afasta a análise profunda de que espécie de entidade, afinal, se trata, contribuindo ainda mais para a perpetuação das imprecisões que hoje existem na conceituação das entidades beneficentes de assistência social, situação argumentada nesta tese como componente causal da duplicidade de modelos, que se fundamenta na concepção conservadora e tutelar da assistência social.

Este entendimento também é referendado por Barbosa, para quem esta exigência apenas corrobora para criar maior indefinição entre filantropia e assistência social, pois anteriormente, a legislação ordinária isentava as entidades filantrópicas da contribuição para a previdência social, e a partir da Constituição Federal, o quadro modificou-se: “a Constituição isenta (ou melhor: imuniza) apenas as entidades beneficentes de assistência social à contribuição para a seguridade social” (BARBOSA, 2005).

que trata este artigo será requerida ao Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS), que terá o prazo de 30 (trinta dias) para despachar o pedido. § 2º A isenção de que trata este artigo não abrange empresa ou entidade que, tendo personalidade jurídica própria, seja mantida por outra que esteja no exercício da isenção. § 3º Para fins deste artigo, entende-se por assistência social beneficente a prestação gratuita de benefícios e serviços a quem dela necessitar. § 4º O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS cancelará a isenção se verificado o descumprimento do disposto neste artigo. § 5º Considera-se também de assistência social beneficente, para os fins deste artigo, a oferta e efetiva prestação de serviços de pelo menos sessenta por cento ao Sistema Único de Saúde, nos termos do regulamento” (alterados pela Lei nº 9.732/98).

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Deferimento de pedido liminar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.028-5/DF, Confederação Nacional de Saúde-Hospitais, estabelecimentos e serviços – CNS, Relator: Ministro Joaquim Barbosa. 02 de agosto de 1998. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>> (acesso em 10 abril 2005) Teor da liminar: “Defiro a liminar, submetendo-a desde logo ao plenário, para suspender a eficácia do art. 1º, na parte em que alterou a redação do art. 55, inciso III, da Lei nº 8.212/91 e acrescentou-lhe os §§ 3º, 4º e 5º, bem como dos arts. 4º, 5º e 7º da Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Dê-se conhecimento aos requeridos, solicitando-se-lhes as informações de praxe”. Ainda sem julgamento de mérito.

A importância, portanto, dessa delimitação está na possibilidade de se eliminar as distorções até o momento verificadas na concessão destes certificados, que

historicamente vêm privilegiando empresas que pouco ou nada têm com a prestação de serviços na área de assistência social. Note-se que possuem tal certificado, hoje em dia, cerca de 38.000 entidades, muitas das quais com grande faturamento e com fins lucrativos, mas que reservam pequena fração de suas atividades para a concessão de auxílios ou benesses. Ademais, é preciso lembrar que grande volume de recursos públicos são gastos com essas instituições e entidades, seja através de subvenções sociais, seja mediante a concessão de isenções e imunidades fiscais, às quais ainda hoje têm acesso por equívocos legislativos (COLIN; FOWLER, 1999, p. 13).

Resta, portanto, evidente a indefinição conceitual a respeito do que sejam as entidades beneficentes de assistência social. Essa situação, além de causar embaraços na concessão da respectiva imunidade tributária, dificulta a imposição de meios de controle eficazes, facilitando a prática de diversas irregularidades. Neste capítulo buscar-se-á expor alguns dos problemas gerados por essa situação de confusão conceitual.

A imprecisão conceitual e legislativa acarreta a multiplicidade de interpretações e defesas jurídicas, como demonstrado acima, na tentativa de sustentar as exonerações tributárias sem, contudo, contribuir preponderantemente na regulação do CEBAS, porque as concepções estão vinculadas à visão conservadora de assistência social, sob a roupagem assistencialista, filantrópica e clientelista, inclusive com a miscigenação das áreas de intervenção, conforme conteúdos expostos nos capítulos I e II.

3.5.2 Outras Formas de Exoneração Tributária

Além da imunidade, diversos outros institutos afastam a cobrança de tributos, cada qual com suas peculiaridades. É indispensável, portanto, traçar algumas considerações com o intuito de enumerá-los e distingui-los.

Primeiramente, é preciso distinguir os institutos da incidência e da não-incidência. Deve-se entender por incidência “a situação em que um tributo é devido por ter ocorrido o fato gerador”, em sentido oposto, a não-incidência “é a situação em que um tributo não é devido por não ter ocorrido o respectivo fato gerador” (ICHIHARA, 2000, p. 180).

Em diversos textos legislativos, inclusive na Constituição Federal, é possível perceber a precariedade da técnica legislativa no tratamento dessas figuras, para ilustrar consignados o disposto no art. 153, § 3º, inciso III, da Constituição Federal, que utiliza o termo não-incidência para tratar da imunidade do Imposto de Importação sobre produtos industrializados

destinados ao exterior. Não há dúvida de que seja uma hipótese de imunidade porque “toda desoneração tributária prevista expressamente pela Constituição é hipótese de imunidade. A não-incidência corresponde ao fenômeno segundo o qual determinado fato está fora de campo da tributação de determinado tributo” (CASSONE, 1992, p. 83).

Existem ainda os institutos da isenção e da anistia, figuras que o Código Tributário Nacional tipifica como casos excludentes do crédito tributário. A razão pela qual se optou por denominar as causas em que se exclui a exigibilidade do crédito tributário, quais sejam, a isenção e a anistia, de hipóteses de “exclusão tributária” está no significado do vocábulo exclusão, do latim *exclusio*, do verbo *excludere*, que, tomado numa acepção usual, traduz a idéia de ato ou efeito de excluir.

a) Isenção

Cabe destacar que existe certa divergência doutrinária no tratamento da isenção. Enquanto a doutrina clássica define a isenção como um favor legal, concedido pelo Estado, para dispensar o pagamento do tributo devido, a doutrina moderna afirma que a isenção nega a existência da relação jurídica tributária, posto que a norma isentiva impede a incidência da regra de tributação.

Dentre os defensores da visão clássica destacamos Nascimento, para quem a isenção é “produto da implementação da política fiscal e econômica pelo Estado, à luz do interesse social”, que “pressupõe eximir-se o sujeito passivo da constituição do crédito tributário, posto que, como elemento excludente, impede seja o lançamento efetivado” (NASCIMENTO, 1999, p. 198).

Muitos juristas reforçam essa idéia ao escrever que a isenção se dá “quando o fato gerador ocorrer, mas tenha o legislador considerado melhor a não-exigibilidade do tributo”. E acrescenta: “A isenção fiscal é o benefício instituído em lei pelo qual se dispensa, observada determinada circunstância, o pagamento do imposto que corresponde a um fato gerador verificado em relação ao beneficiário. Isso quer dizer que o tributo é devido, mas a determinados sujeitos passivos se dispensa essa exigência” (FLORIDO, 1981, p. 32-33).

Rocha apregoa que a isenção configura dispensa do pagamento de tributo devido, vez que a obrigação tributária se instaura, mas o crédito tributário não se concretiza porque o lançamento não é lavrado (ROCHA, 2003, p. 234). No mesmo sentido, Lazarin indica que “a isenção é causa excludente do tributo porque proíbe que o crédito tributário se constitua. O tributo nasce, na verdade, com o fato gerador, pois que surge a obrigação tributária, mas,

incontinenti, é excluído, conquanto perdurem todas as obrigações acessórias pertinentes” (LAZARIN, 1984, p. 152).

Por sua vez, Lins e Loureiro afirmam ser a isenção decorrente

da existência de tributação. Inexiste a primeira, sem a segunda (a intributabilidade constitui fenômeno distinto), e ambas nasceram ex vi legis. A lei e o fato gerador por ela definido integram o direito creditório da Fazenda Pública. Portanto, é a lei especificamente que dá de prover sobre a expressa desobrigação do débito respectivo, uma vez que este chega, mesmo, a se constituir diante do fato gerador do tributo, mas é dispensado, tão logo surja (LINS; LOUREIRO, 1961, p. 437).

Conquanto parte da doutrina explique a isenção tributária como a dispensa legal da obrigação de pagamento do tributo, de modo a admitir a prévia incidência da lei tributária sobre seu suporte fático, gerando a relação jurídica tributária, e posteriormente, a incidência da norma de isenção, em face da qual os efeitos jurídicos antes produzidos seriam desfeitos, tal orientação merece crítica porque cria confusão entre isenção e remissão, caso em que se perdoa a obrigação de pagamento do tributo (MELLO, 1997, p. 40-41). Para o autor, a norma jurídica que contém isenção é do tipo “pré-excludente de juridicização” posto que ao incidir impede que o suporte fático ingresse no mundo jurídico, em outras palavras, “da sua incidência não resulta fato jurídico, mas sim impedimento que um fato jurídico se forme”.

A norma de isenção inibe a incidência da norma tributária, impedindo a criação da relação jurídica tributária. Por tal razão, não há

como se falar de dispensa de pagamento do tributo, porque, pré-excluída a incidência da norma de tributação, inexistente o surgimento do fato jurídico de que decorre a relação jurídica tributária. A rigor, em virtude da norma de isenção, o suporte fático da norma de tributação é desfalcado de algum ou alguns de seus elementos, tornando-se, portanto, insuficiente para que se dê a incidência (MELLO, 1997, p. 41-42).

Temos, portanto, a insuficiência do suporte fático pela “eliminação em virtude da incidência de norma jurídica pré-excludente de juridicização” (MELLO, 1997, p. 41-42).

A isenção ocorre quando uma norma legal neutraliza a hipótese de incidência de outra norma legal. Neste sentido, a norma isencional é uma norma jurídica que modifica ou restringe a abrangência de uma outra norma jurídica, no caso a norma tributária, que define ou prevê a tipicidade, ou o fato gerador da obrigação tributária. Não se trata, portanto, de dispensa de pagamento, mas do surgimento de uma lei que inibe o surgimento do crédito tributário (RAMINA, 1996, p. 87).

A isenção é, via de regra, concedida em face de relevante interesse social ou econômico regional, setorial ou nacional. Tendo em vista que é dever de todos contribuir

para a manutenção dos serviços públicos, a dispensa do pagamento do tributo carece ser justificada com o fim preconizado na sua concessão. Esse fim específico, que deve ser de interesse social, revela a *ratio iuris*. Leva-se em conta, muita vezes, a perda ou redução da capacidade contributiva dos sujeitos passivos, como em determinadas áreas vítimas de catástrofes ou calamidades (LAZARIN, 1984, p.153).

Somente a pessoa jurídica de direito público, titular da competência tributária de determinado tributo, pode conceder isenção relativa a esse tributo. O titular da competência para determinar a amplitude da norma tributária pode, no exercício de sua competência, renunciar a uma parcela dela, “*autolimitando seu próprio poder de tributar*” (RAMINA, 1996, p. 87). Assim, a União só é competente para dar isenção de tributos federais, da mesma forma que os Estados quanto a tributos estaduais e os Municípios no que concerne a tributos municipais.

A isenção é concedida por lei e, no ato de sua concessão, deve especificar as condições e os requisitos para essa finalidade, bem como a indicação dos tributos a que se aplica e, se for o caso, o prazo de sua duração. Mesmo sua previsão em contrato não afeta a exigência dos procedimentos acima delineados.

As isenções são classificadas em subjetivas, objetivas ou mistas. Enquanto as isenções subjetivas visam favorecer ou atingir determinada pessoa, as objetivas favorecem ou atingem a coisa tributada. Por sua vez, as mistas são as que visam tanto a pessoa quanto à coisa.

Regra geral, as isenções são revogáveis, no entanto, caso a concessão tenha se realizado por prazo certo e em razão de determinadas condições, não poderá ser revogada antes do prazo.¹⁶⁵ Também o Supremo Tribunal Federal editou a súmula nº 544, para estabelecer que “isenções tributárias concedidas sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas” (CASSONE, 1992, p. 86). Mesmo nos casos em que a revogação ou modificação são permitidas, em observância ao princípio da anterioridade, estas só terão eficácia no primeiro dia do exercício seguinte àquele em que ocorrer a sua publicação, conforme preceitua o inc. III, do art. 104, do CTN.

No tocante ao alcance da isenção, prevê o art. 177, inc. I, do Código Tributário, que não se estende às taxas e contribuições de melhoria. A isenção não as abarca porque estas são “cobradas em face da valorização dos imóveis e aquelas, pelo conceito tradicional, têm natureza contraprestacional” (NASCIMENTO, 1999, p. 200).

¹⁶⁵ Art. 178, do Código Tributário Nacional.

Importante ainda traçar as diferenças entre isenção e imunidade. Primeiramente, deve-se lembrar que as isenções são derivadas da lei ordinária ou da complementar, enquanto a imunidade tem assento na Constituição Federal, que veda expressamente determinada tributação. Mas a diferença essencial está no fato de que na isenção o poder tributário foi exercido para declarar excluído da tributação determinado bem, enquanto que, na imunidade, há proibição de que o poder de tributar seja exercido.

b) Anistia

A anistia configura perdão em relação, tão somente, à multa tributária, sem atingir o crédito tributário. Essa medida é freqüentemente utilizada pelas autoridades políticas para facilitar o pagamento de débitos tributários, desonerando os devedores das multas pelo não pagamento nas épocas próprias. É comum o governo conceder anistia, notadamente para as penalidades pecuniárias de pequena monta, desacumulando milhares de processos que oneram o erário.

Rocha define anistia como o “perdão da falta cometida pelo contribuinte, bem como da penalidade a ele imposta” por ter “cometido infrações à Lei Fiscal”. Esclarece que “pela anistia perdoam-se as multas e penalidades, mas não o tributo em si (ROCHA, 2003, p. 235). Para a autora, a anistia tem caráter retroativo, alcança apenas os fatos ocorridos antes da incidência da lei que a introduz. Entretanto, o ato que concede a anistia não gera direito adquirido, podendo ser cassado a qualquer momento, se desrespeitados os cânones legais.

A anistia pode ser expressa ou tácita, geral ou limitada. Será tácita quando o ordenamento jurídico deixa de prever determinados atos como infrações. Na anistia geral tem-se a sua concessão de modo irrestrito, sem quaisquer condições. Nessa hipótese, a anistia opera efeitos imediatos, desde a publicação da lei, motivo pelo qual a autoridade administrativa já estará apta a admiti-la, de ofício, para todos os que se enquadram na previsão legal.

A anistia pode, ainda, ser concedida de forma limitada às infrações da legislação relativa a determinado tributo; às infrações punidas com penalidades pecuniárias até determinado montante, conjugadas ou não com penalidades de outra natureza; a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares ou sob

condição do pagamento do tributo no prazo fixado pela lei que a conceder, ou cuja fixação seja atribuída pela mesma lei à autoridade administrativa.¹⁶⁶

A anistia limitada será concedida por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei para a concessão. Em suma, “se a anistia for geral, a lei que a concede produz efeito imediato na exclusão do débito fiscal, sem provocação da parte beneficiada, mas se for limitada ou particular, aquele que pretende o benefício deverá observar as condições estatuídas na lei, como requerer e preencher os requisitos exigidos para tanto” (LAZARIN, 1984, p. 155). O Código Tributário Nacional não fixou o prazo para que o interessado postule junto à autoridade competente o benefício da anistia, deixando para a própria lei que conceder a anistia a fixação desse prazo.

A anistia, por disposição expressa do CTN, em seu art. 180, não se aplica aos atos qualificados em lei como crime ou contravenção, e aos que, mesmo sem essa qualificação, se praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele e, salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas, visando prejudicar o Fisco.

Dessa feita, a anistia fica reduzida aos casos de falta de pagamento e impontualidade no pagamento da obrigação principal ou acessória, em outras palavras, a “anistia somente incide nas questões relacionadas com a impontualidade ou inadimplemento da obrigação tributária por parte do sujeito passivo” (NASCIMENTO, 1999, p. 202-203).

c) Remissão

O art. 156, do CTN, previu as formas de extinção do crédito tributário, que correspondem ao “término do direito da Fazenda Pública de cobrar a obrigação tributária” (FABRETTI, 2005, p. 196). Dentre elas, encontra-se a remissão, instituto que extingue a exigibilidade do crédito tributário, mediante o perdão da dívida, como prova de desoneração do devedor e seus co-responsáveis. Vale ressaltar que essa renúncia é gratuita, posto que a gratuidade é da essência da remissão (NASCIMENTO, 1999, p. 194). Com a remissão, o credor, além da renúncia ou perdão da dívida, abstém-se de usar o direito de ação para o seu cumprimento.

¹⁶⁶ Artigo 181, inciso II, alíneas ‘a’ à ‘d’, do Código Tributário Nacional.

Somente a pessoa política tributante pode, mediante lei, autorizar que a autoridade administrativa conceda remissão, por meio de despacho fundamentado, no qual são expostos os motivos que a levam a renunciar ao crédito da Fazenda Pública de natureza tributária. Ademais, a lei concessiva de remissão deverá atender às condições elencadas nos incisos do art. 172, do CTN¹⁶⁷. Observe-se que a Fazenda Pública lança e arrecada tributos dentro dos limites dispostos em lei, visto que não lhe é conferido o poder de dispor desse recolhimento, por isso somente se deixará de arrecadar se houver lei autorizadora (CARAZZA, 2004, p.828).

Como a extinção do crédito tributário se efetivará pelo despacho da autoridade fazendária, é necessária a apresentação de requerimento do sujeito passivo à autoridade pública demonstrando que tem direito ao benefício. O Código determina ainda, em seu art. 172, parágrafo único, que o despacho concessivo de remissão total ou parcial não gera direito adquirido, ressalvando, a possibilidade de aplicação, no que couber, do disposto no art. 155, do CTN. Desta forma, descoberto que o sujeito passivo obteve a concessão de remissão de modo fraudulento, teremos a sua revogação e a conseqüente aplicação das penas cabíveis (FABRETTI, 2005, p. 215).

d) Incentivos Fiscais

Tecnicamente, os incentivos fiscais são considerados "gastos governamentais indiretos de natureza tributária" ou simplesmente "gastos tributários", como mecanismo de concessão de estímulos fiscais a determinados setores da economia, regiões do país e grupos de pessoas. Cabe destacar que os benefícios fiscais são espécie do gênero incentivos fiscais, no entanto, é comum a confusão legislativa entre essas figuras, que ora os chama de incentivos, ora de benefícios.

Incentivo ou benefício fiscal é o direito que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios conferem ao contribuinte, consistente em vantagem, ganho, proveito ou estímulo, expresso em pecúnia ou em forma outra economicamente apreciável, através da isenção, crédito presumido, crédito-prêmio etc. o que só pode ser concedido através de lei, pela pessoa política competente, obedecidos princípios e limitações constitucionais. Mas o nome atribuído pela lei pouco importa. Importa a análise de sua natureza jurídica, se foram concedidos pela pessoa política competente, e se podem ser concedidos, de modo a não ferirem preceito constitucional. A imunidade não é considerada espécie de incentivo ou

¹⁶⁷ A situação econômica do sujeito passivo, ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato, a diminuta importância do crédito tributário, a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso, a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

benefício fiscal, vez que se trata de instituto eleito a nível constitucional, superior, portanto, à lei ordinária (CASSONE, 1992, p. 84).

Ramina afirma que a Constituição Federal admite a concessão de incentivos fiscais:

(a) “destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre diferentes regiões do País, com relação aos tributos federais (art. 151, inciso I)”, (b) “como estímulo do Poder Público ao acolhimento, sob forma de guarda, da criança ou adolescente órfão ou abandonado (art. 227, inciso VI)”, e (c) “a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, exportação e importação (art.40 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias).

Quanto aos seus objetivos, os incentivos fiscais podem ser classificados em

incentivos voltados às atividades empresariais, beneficiando algumas regiões ou setores de atividades econômicas, visando a implantação de novos empreendimentos, desenvolvimento e modernização de projetos já existentes”, e “incentivos direcionados às atividades sócio-culturais, substituindo os próprios investimentos do governo e suprindo necessidades de caráter social ou cultural (RAMINA, 1996, p. 88-89).

Os governos têm oscilado muito em relação à ampliação ou extinção dos incentivos fiscais, em determinados momentos evidencia que poderia acabar com essa prática e, em outros, sugere a criação de novos incentivos.

Com base na legislação infraconstitucional, podemos destacar os incentivos à exportação (IPI, ICMS, PIS, COFINS), às indústrias de informática (IR), ao desenvolvimento tecnológico industrial/agropecuário e à cultura. Como por exemplo, a Lei n. 8.313, de dezembro de 1991, também conhecida como Lei Roanet, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), permitindo que os projetos aprovados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) recebam patrocínios e doações de empresas e pessoas, que poderão abater, ainda que parcialmente, os benefícios concedidos do Imposto de Renda devido.

Dentre os incentivos fiscais dirigidos às organizações sem fins lucrativos o exemplo mais difundido é a dedução de impostos que compensa doação. Contudo, as deduções variam de acordo com a figura do doador e do donatário. As principais deduções são de doações realizadas por pessoa jurídica para entidades sem fins lucrativos ou projetos culturais e doações de pessoa física para projetos culturais.

Nas deduções de doador pessoa jurídica para entidades sem fins lucrativos é preciso que a donatária seja entidade brasileira, preste “serviços gratuitos em benefício de seus empregados ou da comunidade onde atue” e seja “reconhecida como de utilidade pública ou Oscip e que aplique seus recursos integralmente na realização de seus objetivos sociais. A

dedução do Imposto de renda só beneficia se estiver no limite de 2% do lucro operacional de quem faz a doação” (MARTINS, 2002).

Cabe ressaltar a identificação, nos institutos jurídicos acima descritos, de ambas as teses que sustentam as exonerações tributárias, ou seja, a aplicação para instituições que executam ações de responsabilidade do Estado ou para instituições que comprovam sua incapacidade de pagamento do tributo, mas que realizam atividades com fins de interesse público, particularmente as filantrópicas, sempre com a idéia de subsidiariedade do Estado ou de dever moral do beneficiário, em contraponto à estruturação da política pública e da conformação da rede socioassistencial, tendo por parâmetro a gestão e o financiamento público sob a lógica do SUAS. Exatamente a constatação destes modelos paralelos em vigência e a análise da viabilidade de convergência para o Sistema constituem objeto de estudo do trabalho em tela.

3.6 RECURSOS PÚBLICOS NÃO ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIFICULDADES DO MODELO ATUAL E DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS

Muito embora a modalidade de financiamento indireto seja tida como solução moderna e eficaz para o financiamento das ações e serviços prestados na assistência social, principalmente em face das deficiências do poder público no atendimento das graves demandas sociais, também não se apresenta imune a críticas e destituída de problemas, cujo enfrentamento tem sido negligenciado por fatores diversos, de acordo com os debates inscritos nos capítulos anteriores.

De um lado, reitera a existência de um sistema paralelo ao da versão da política pública de assistência social, transcorrendo fora do âmbito do Estado, tanto sob o aspecto da gestão quanto do orçamento, desagregado das regras do SUAS e do fundo público. Esta estruturação está subsidiada na ótica conservadora de assistência social, que a traduz como sinônimo da filantropia e da caridade e, portanto, confere tratamento tributário diferenciado pelo fato de atender a população “pobre”, e em substituição ao Estado, inclusive admitindo a intervenção em outras áreas, como as de educação e saúde, provenientes de sua trajetória histórica, sem se ater aos novos regramentos e à conformação constitucional da assistência social.

De outro, a interferência dos ditames neoliberais imprimem ao Estado a tendência do incentivo ao envolvimento de atores privados na consecução dos fins assistenciais, desonerando-o e afastando a sua responsabilidade, de modo a assumir o princípio da subsidiariedade e de primar pela manutenção das exonerações tributárias, ao mesmo tempo em que se mostram significativas as vantagens auferidas pelos particulares, culminando numa relação clientelista e patrimonialista, de favorecimento dos envolvidos e de intersecção entre o público e o privado.

Corroborando com esta visão outros dois aspectos que comparecem bastante imbricados com o tema. O primeiro foi amplamente abordado no capítulo II, e está circunscrito ao embate presente no processo de regulamentação do art. 3º, da LOAS, o qual conceitua as entidades de assistência social, o que por fim resulta no reconhecimento das instituições passíveis de comporem a rede socioassistencial e de realizarem adesão ao SUAS e, por conseguinte, de obterem a concessão do CEBAS pelo CNAS. O segundo integra o conteúdo deste capítulo, e denota a disputa de interpretações dos institutos jurídicos que conferem legitimidade às exonerações tributárias admitidas para as entidades beneficiárias do CEBAS.

Ambos os aspectos resultam da imprecisão conceitual, técnica e legislativa encontrada na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, bem assim na dificuldade do Estado em estabelecer uma parceria mais inovadora e transparente com a sociedade civil, recaindo num círculo vicioso. A visão conservadora da assistência social comparece nas legislações atuais, que sustentam as celeumas jurídicas, e também as versões de minimização do Estado e de fortalecimentos as intervenções privadas, mas com indispensável aporte governamental, mantendo os benefícios tributários, ao tempo em que distorce os sistemas próprios instituídos pelas políticas sociais e a efetivação do Estado Democrático de Direito. Em contrapartida, estes propõem a integração dos modelos, embora não tenham conseguido esboçar um desenho viável, que altere a realidade posta, nem tampouco que influenciem no formato atual. Tal constatação referenda a tese do presente trabalho e instiga o pressuposto de possibilidade de convergência dos modelos.

Sem pretender abarcar essa realidade complexa, nem percorrer todas as dificuldades apresentadas, serão a seguir destacados alguns dos problemas ainda pendentes de solução, acompanhadas de suas respectivas análises.

3.6.1 Ausência de Controle Social e Comunitário

A Constituição Federal apontou novos princípios e estratégias de organização da sociedade civil e do Estado, estabelecendo exigências no sentido do reordenamento das relações sociais. Em especial, na política pública de assistência social, o sistema de gestão e de financiamento incorporou referencial até então inédito, ao dar ênfase ao caráter publicístico das ações, assumida a partir de duas lógicas de intervenção: prestação de serviços públicos, com padrões de qualidade e como resposta efetiva às demandas societárias; e ampliação da cidadania, pela via da descentralização político-administrativa e da participação popular nos espaços de decisão e monitoramento das políticas públicas.

Implementou-se gradativamente essas inovações, através da incorporação de aportes teóricos e práticos que questionam, especialmente quando se discute a temática de controle social e financiamento, alguns pontos centrais: a política tributária; a legislação centralizadora e a administração convencional; a racionalidade das ações; a participação popular; a competência teórica, técnica e política local; a aproximação do Estado ao *locus* do cidadão, como novo padrão de relação Estado/sociedade, associando democracia representativa com democracia participativa (LOPES, 1999).

Compreende-se, dessa forma, que o exercício do controle social, na esfera da política pública, é uma das mais pertinentes tarefas da cidadania, necessária para superar a mera vigilância da burocracia. Assim, o controle social, de rotação rápida, contínuo e ilimitado, promove uma modulação estabelecendo uma rede integrada que contamina as relações sociais e políticas, em sentido diverso ao tradicional controle burocrático-centralizador. Criam-se diferentes espaços de controle, de responsabilidade pública, que têm como diretriz ativar ambientes e instrumentos de participação popular no processo decisório. Cabe lembrar que esses espaços não devem ser confundidos com as agências reguladoras, propostas na reforma administrativa do Estado como forma de controle estatal por certos agentes privados.

Esse compromisso requer alteração profunda nos núcleos de poder, de modo a instituir mecanismos de distribuição e de contaminação do controle democrático nos mais diferentes níveis decisórios. Quando a sociedade amplia suas formas efetivas de participação, inibe o poder coercitivo do Estado e cria possibilidades de consenso que se conquista pela negociação, nos campos onde se confrontam interesses diversos. Nos espaços democráticos de discussão, aliada a uma representação forte e capaz de defender interesses gerais da sociedade, reside a lógica do controle da política pública e os princípios do Estado Democrático de Direito (SANTOS, 1999; DIAZ, 2004).

Esta aliança não é ocasional e carece traduzir as diversidades existentes entre segmentos sociais para a criação de consenso e confiança. Assim, os representantes da sociedade consubstanciarão sua capacidade de influir nos processos de decisão política, constituindo-se em sujeitos da ação e não em instrumentos da alteridade cooptada, subalternizada e tutelada (SPOSATI, 1991).

Em particular, no âmbito do financiamento da política de assistência social, esta preocupação ganha maior relevo, na medida em que se trata de dispêndio dos recursos públicos, arrecadados junto à população, mas indispensáveis à consecução das metas e objetivos traçados para a implementação do SUAS. Bem por isso, ao se cuidar dos recursos financeiros que integram o orçamento público, muitos mecanismos e instâncias de controle são estabelecidos, desde a exigência de transparência e publicidade na elaboração orçamentária, até a instituição de órgãos próprios para o acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento, como o são as controladorias, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Todavia, inexistente ainda semelhante arcabouço no que se refere aos recursos concedidos como financiamento indireto que, apesar de subsidiarem ações e serviços socioassistenciais, não são parte integrante do orçamento, como é o caso das exonerações tributárias para as entidades que possuem o CEBAS. Daí o esforço que se vem fazendo, principalmente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal,¹⁶⁸ no sentido de, ao menos através de levantamentos estimativos, os entes federados descreverem metas e valores concernentes ao impacto orçamentário e financeiro dos benefícios tributários concedidos¹⁶⁹. Como exemplo, a União já tem previsto, em anexo à Lei Orçamentária Anual, os montantes aproximados que não serão arrecadados em razão dos benefícios tributários concedidos a entidades filantrópicas e beneficentes de assistência social, calculados em torno de R\$ 8 bilhões pela Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2007¹⁷⁰.

Não obstante, são ainda muito frágeis essas tentativas de acompanhamento e fiscalização, já que as próprias informações assim obtidas são bastante escassas e fundadas em projeções aproximadas, sem maior detalhamento ou abrangência. Também poucas esferas de governo estaduais e municipais implantaram esta sistemática, segundo levantamento

¹⁶⁸ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹⁶⁹ “A Lei de Responsabilidade Fiscal, nitidamente, visa dificultar a realização de medidas de renúncia de receita ou compensações que resultem em dúvidas sobre a aplicação de critérios igualitários aos contribuintes. Além disso, o montante apurado dessa renúncia deve ser do conhecimento dos demais Poderes, bem como do Tribunal de Contas e do Ministério Público, vez que estes têm os seus percentuais de repasse dependentes da apuração do resultado das receitas” (CRUZ, 2001, p. 57).

¹⁷⁰ Vide Lei Orçamentária Anual 2007: www.planalto.gov.br.

efetuado pelo MDS¹⁷¹. Desse modo, ainda que pequena parcela desses recursos, destinados ao financiamento das políticas públicas, ganhe destaque em anexos aos instrumentos orçamentários, não há qualquer mecanismo de controle social e comunitário sobre eles incidente, pois inexistente acompanhamento posterior à mencionada previsão¹⁷². Cinge-se o esforço à mera estimativa, cuja realização não é objeto de apreciação e controle interno ou externo.

E se são raros os levantamentos concernentes às exonerações tributárias e benefícios fiscais, eles inexistem de modo absoluto quando se trata de recursos angariados diretamente junto à comunidade, seja através de doações espontâneas de indivíduos e de pessoas jurídicas¹⁷³, seja mediante a utilização dos recursos de telemarketing, a realização de sorteios, a instituição de campanhas arrecadatórias permanentes ou temporárias e o estabelecimento de convênios internacionais.

Além de recursos financeiros, é também solicitada à comunidade a cessão de bens para posterior alienação ou para utilização direta pela entidade ou organização, bem como a adoção de programas de voluntariado, em que a força de trabalho é disponibilizada para a concretização das atividades pretendidas.

Vale referir, ainda, a possibilidade de repasse de bens oriundos da extinção de entidade congênere, cuja destinação estatutária vincule o patrimônio restante, após o encerramento de suas atividades, a outra pessoa jurídica que almeje os mesmos fins.

Todas essas formas de aquisição junto à comunidade dos recursos necessários para a manutenção das ações e serviços socioassistenciais desenvolvidas por entidades privadas não se constituem em objeto de qualquer tipo de levantamento ou estimativa, inexistindo muitas vezes sequer o registro contábil a respeito dos respectivos montantes, cuja dispensa é defendida por alguns juristas referidos acima. Trata-se de bens e serviços que são incorporados ao patrimônio da pessoa jurídica e se diluem nos seus processos de trabalho, sem que haja preocupação por parte do poder público, ou da própria comunidade que nela investe, com a divulgação de informações acerca da destinação efetiva desses recursos, dos

¹⁷¹ Para maior detalhamento ver publicação “Financiamento da Assistência Social no Brasil”. Brasília: MDS, Caderno SUAS, ano 2, nº 2, 2007.

¹⁷² Esta deficiência foi apontada no pronunciamento do Tribunal de Contas da União, que indica para os órgãos fiscalizatórios a instituição de sistema de controle e fiscalização, com contabilização dos montantes e comunicação à Receita Federal, comentada no Capítulo II.

¹⁷³ Um dos poucos desvios da regra, que vale ser referido para destacar a sua excepcionalidade, são as doações aos Fundos da Infância e da Juventude, as quais, por constituírem benefício tributário aos doadores, são declaradas junto à Receita Federal. Pode-se, desse modo, verificar o valor total que é doado a esse título e comunicado aos órgãos fiscais, ficando ao encargo dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente a aprovação e o acompanhamento do dispêndio dos recursos doados.

valores exatos que foram angariados, da qualidade dos serviços prestados ou da inserção das ações e serviços por eles financiados dentro do planejamento geral da política de assistência social.

Ausente, assim, a própria informação a respeito dos montantes amealhados comunitariamente, não permitindo sobre eles atuar os mecanismos de controle social inerentes às políticas públicas e que representam a garantia da cidadania e da democracia. A sociedade civil, pelo controle social democrático, viabiliza o compromisso de seus representantes nos espaços das políticas sociais, qual seja: o controle sobre o que é público por meio de instrumentos legalmente constituídos, tais como as audiências públicas, os orçamentos participativos, os conselhos deliberativos, entre outros. Se o controle é público, todos os sujeitos detêm poder de controlar, supondo apropriação das decisões e ações públicas, tanto pelo conhecimento quanto pela participação.

Conclui-se que inexistem, portanto, acompanhamento ou fiscalização de órgãos públicos ou privados sobre esses recursos, vale dizer, não constituem objeto de atenção dos conselhos e conferências, não são considerados pelos órgãos gestores no planejamento e na execução da política, não são verificados pelos Tribunais de Contas e nem vigiados pelo Ministério Público¹⁷⁴. Consubstanciam uma zona de sombra no financiamento público, inacessíveis ao olhar, mas presentes em todos os setores da assistência social, em algumas ocasiões de forma prevalente.

Há que se ressaltar, todavia, que o controle social pressupõe um padrão de representatividade na elaboração, operação e gestão da política pública; é um exercício de trazer as questões e decisões para mais interlocutores, extrapolar os espaços de fiscalização e construir espaços de negociação, não devendo limitar-se a regular os serviços existentes, mas ampliar seu exercício no sentido de garantir conquistas. Se apresenta como o grande desafio na implementação da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas para o qual já se apontam possibilidades, pela via constitucional, em especial na questão do financiamento, o qual se coloca como palco de conflito na esfera do controle social das políticas públicas e, particularmente das entidades não governamentais que possuem o CEBAS.

¹⁷⁴ Em relação às fundações privadas, há fiscalização por parte do Ministério Público, por força do que dispõe o Código Civil, em seu artigo 66: “*velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas*”. Nas demais formas jurídicas assumidas pelas entidades de assistência social ou entidades beneficentes de assistência social inexistem semelhante previsão, situação que tem dado oportunidade a discussões internas a respeito da necessidade de extensão dessa atuação fiscalizatória.

3.6.2 Quebra de Tratamento Fiscal Isonômico

Na busca pela justiça e pela equidade fiscal, entende-se que os impostos, taxas, contribuições sociais e empréstimos compulsórios devem incidir sobre toda a coletividade, tendo como base a renda e o patrimônio. Todavia, ao se observar a conformação do nosso Estado Fiscal, pode-se reconhecer que há nele algumas distorções, causando privilégios a determinados grupos ou setores, ou mesmo propiciando situações de favorecimento, ao lado de imposições tributárias cada vez mais exacerbadas. Diante da pretensão de garantir a sustentabilidade dos serviços públicos e das políticas sociais é preciso buscar alternativas para o atual quadro.

Como se sabe, a referência moderna ao princípio da igualdade se encontra na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, através do reconhecimento de que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos¹⁷⁵”, sendo que o seu desenvolvimento se deu com a sua reprodução nos textos constitucionais modernos, em diferentes redações, segundo os momentos históricos vividos, mas dentro da mesma matriz conceitual¹⁷⁶.

Não obstante, a simples enunciação do princípio não significa que tudo esteja resolvido. Ao contrário, muito há com que se preocupar, desde a elaboração da legislação infraconstitucional, que muitas vezes não é compatível com o princípio, até a construção das normas jurídicas para a solução dos casos objetivos, posto que suscitam dúvidas muitas vezes excedidas. As disposições das exonerações tributárias e do conceito de entidades beneficentes de assistência social nas legislações já analisadas se constituem em exemplo material destas dificuldades.

Há que se observar, que o princípio da igualdade, consoante a sua compreensão moderna, traduz uma preocupação normativa e não descritiva. Isso significa que a igualdade é um princípio e se localiza no plano da prescrição, não da asserção. Em outros termos, a igualdade é percebida como norma, o que a diferencia como fato, pois no sentido descritivo é inconcebível a igualdade absoluta entre todos os seres humanos. Na qualidade de norma constitucional, a igualdade não descreve, mas prescreve e, assim como todas as demais

¹⁷⁵ Art. 1º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789 (FERREIRA FILHO; GRINOVER; FERRAZ, 1978, p. 58).

¹⁷⁶ “A despeito de se tratar de princípio [...] clássico, a cada reforma do sistema constitucional o legislador constituinte sente a necessidade de reescrevê-lo com tintas mais veementes e com maior abrangência, atento a que a idade avançada da isonomia não tem garantido suficientemente a igualdade de tratamento a que se propõe” (LIMA, 1993, p. 12).

normas jurídicas, sujeita-se a certo grau de inefetividade, manifestada por uma variedade de discriminações que se contrapõem ao Direito.

Apesar da sua expressão ser relativamente simples, a igualdade não é de fácil apreensão, revelando pontos de extrema dificuldade na sua concreta elucidação. A igualdade não se reduz a uma forma, mas se expressa de muitas e variadas maneiras. Parece que a conquista real da igualdade sempre remanesce refém da diversidade humana, não conseguindo o direito, com sua apreciação redutora, conformar a realidade. Ainda que complexa em seus detalhes, apresentando conceitos vagos, ambíguos e valorativamente abertos, o seu núcleo essencial é relativamente simples, exigindo que toda norma jurídica seja aplicada, sem considerar as pessoas envolvidas, a todas as hipóteses que recaiam no seu âmbito de incidência e, de outro lado, a nenhum caso que nele não incida. Porquanto, as normas jurídicas devem ser obedecidas (ALEXY, 1993, p. 382).

Baseado na concepção proporcional de Aristóteles (1985), Rui Barbosa estabeleceu a equação que vem sendo seguidas vezes repetida pelos juristas:

a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios de inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão instaurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria (BARBOSA, s/d, p. 72-73).

Aqui reside o grande problema, consistente em determinar até que ponto a desigualdade é tolerável ou desejável, através da indicação das diferenças que podem ser levadas em conta na aplicação do princípio¹⁷⁷. Mas uma coisa parece certa,

reduzido a um sentido formal, o princípio da igualdade acabaria por se traduzir num simples princípio de prevalência da lei em face da jurisdição e da administração. Conseqüentemente, é preciso delinear os contornos do princípio da igualdade em sentido material. Isto não significa que o princípio da igualdade formal não seja relevante nem seja correcto. Realça-se apenas o seu carácter tendencialmente tautológico, uma vez que o cerne do problema permanece irresolvido, qual seja, saber quem são os iguais e quem são os desiguais (CANOTILHO, 1995, p. 564).

¹⁷⁷ “Sabemos que esta igualdade material não se oferece, cria-se; não se propõe, efectiva-se; não é um princípio, mas uma consequência. O seu sujeito não a traz como qualidade inata que a Constituição tenha de confirmar e que requeira uma atitude de mero respeito; ele recebe-a através de uma série de prestações, porquanto nem é inerente às pessoas, nem preexistente ao Estado. Onde bastaria que o cidadão exercesse ou pudesse exercer as próprias faculdades jurídicas, carece-se doravante de actos públicos em autónoma discricionariedade. Onde preexistiam direitos, imprescindíveis, descobrem-se condições externas que se modificam, se removem ou se adquirem. Assim, o conteúdo do direito à igualdade consiste sempre num comportamento positivo, num facere ou num dare” (MIRANDA, 1988, p. 96-97).

Porquanto, inexistentes igualdade e desigualdade absolutas e universais, a respeito de todos os aspectos possíveis, ambas absorvem avaliações relativizadas e entendidas com base em valorações. Em primeiro lugar, porque se manifesta uma igualdade relativa a certas igualdades fáticas e parciais. Ademais, pelo fato de se apresentar relativa a certos tratamentos e, em terceiro, pela relativização se dar com respeito ao critério de valoração que permita dizer o que é valorativamente igual ou desigual (ALEXY, 1993, p. 387-388).

Para o autor, a admissibilidade ou não de diferenciações está limitada à presença de razões suficientes que as justifiquem. Se não houver razões suficientes para permitir um tratamento desigual, é obrigatória a igualdade de tratamento. Se, ao diverso, estiverem presentes razões suficientes para determinar um tratamento desigual, este passa a ser não só possível, como também obrigatório.

Estudo aprofundado acerca dos critérios admissíveis para a desigualação, identificou-os através da análise pormenorizada de três questões: o elemento tomado como fator de desigualação; a correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimine e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; e a consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados (MELLO, 1999, p. 21-23).

Em relação ao fator de discriminação, existem quesitos a serem considerados. Em primeiro lugar, a lei não pode erigir em critério diferencial um traço tão específico que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar, para efetiva garantia individual contra perseguições, por um lado, e para tolher favoritismos, de outro. Ademais, traço diferencial adotado, necessariamente, há de residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada, ou seja, elemento algum que não exista nela mesma poderá servir de base para sujeitá-las a regimes diferentes.

Nesse sentido, conforme o valor prevalente, assume a igualdade diferentes feições. No liberalismo, a liberdade é o signo que orienta a identificação das discriminações, sendo considerada contrária à igualdade toda conduta que imponha interferências nesta. No socialismo, ao diverso, a igualdade se traduz na justa distribuição dos bens sociais e as discriminações residem na falta de acesso a esses.

Todavia, ao se buscar a igualdade de fato, é imprescindível a identificação de razões aptas a fundamentarem um determinado tratamento desigual, necessário para a obtenção da igualdade fática. Aqui se encontra o ponto crítico, em que se revela o conflito entre as duas formulações da igualdade. Na construção da possível solução, há de se ter em conta que são

princípios que se opõem e o tratamento a ser dado à colisão de princípios remete à aplicação da proporcionalidade ou da proibição de excesso.

Contra a idéia de igualdade de fato concentra-se toda a argumentação jurídica solidamente construída ao longo da trajetória do Estado liberal. Segundo seus defensores, a igualdade de fato seria uma base demasiada insegura para sustentar o reconhecimento judicial, pois os tribunais iriam incursionar por questões não suscetíveis de tratamento judicial e levar a cabo a elaboração de uma política social, mediante a ultrapassagem de suas competências. Não só ingressaria no campo de ação do legislador, mas determinaria, de forma direta e considerável, medidas de cunho financeiro e orçamentário, com todas as suas implicações jurídicas (ALEXY, 1993, p. 410-411).

Em favor da igualdade de fato pode ser lembrado o princípio da dignidade humana e a correspectiva necessidade de se garantir um mínimo vital a todos os indivíduos. Esse é um conceito relativo, cujo conteúdo é preenchido pela comparação com as condições gerais da sociedade onde será aplicado.

Desse modo, ao estabelecer tratamento fiscal diferenciado em favor de determinadas pessoas jurídicas que prestam serviços e desenvolvem ações nas áreas da previdência social, da saúde e da educação, como se fossem entidades beneficentes de assistência social, muitas delas com caráter empresarial e mediante remuneração, cria-se aparente privilégio em detrimento das demais que atuam no mesmo setor e com elas disputam mercado. O fato de serem imunes a tributos lhes garante vantagens econômicas expressivas, na medida em que têm seus custos reduzidos comparativamente.

Há, então, clara superioridade concorrencial, que proporciona às beneficiárias da imunidade tributária resultados operacionais e financeiros mais robustos, significativos o suficiente para, muitas vezes, afastarem outras empresas direcionadas ao atendimento da mesma população. Paralelamente, não se observa proporcional redução nos custos dos serviços prestados. Ao contrário, muitas das vezes se apresentam superiores àquelas instituições não imunizadas, mas que têm menor porte e não contam com destaque no mercado. O renome da instituição lhe permite manter preços elevados, sem os compatibilizar com a redução das despesas tributárias. Neste sentido, podem ser relacionadas as escolas e universidades privadas vinculadas às diversas congregações religiosas, os hospitais privados ligados às universidades ou de referência para serviços de alta complexidade em saúde, as fundações privadas pertencentes a fortes grupos empresariais, entre outras tantas.

Configura-se, portanto, infração ao princípio da isonomia, já que o critério utilizado para a discriminação não é racionalmente justificado. O simples fato de exercer suas

atividades no âmbito de alguma das políticas públicas não é razão suficiente para a concessão de tão expressiva vantagem fiscal.

Naturalmente, cinge-se esta questão àquelas entidades e instituições que prestam serviços remunerados, não tendo efeito a crítica em relação às que atuam de forma gratuita e atendem a quem delas necessitar, indiscriminada e permanentemente, particularmente as que se caracterizam como de assistência social. Para externar tal problemática, no capítulo II foi apresentada discussão acerca da classificação de entidades de assistência social e de seus embates na conceituação.

3.6.3 Ausência de Dados a Respeito dos Montantes Financeiros não Arrecadados pelo Poder Público

Hodiernamente, tem-se discutido muito a respeito da necessidade de se estabelecer formas claras e transparentes para a demonstração do valor dos benefícios recebidos pelas entidades imunes, bem como onde e como são aplicados. Os montantes deixados de arrecadar apenas com a imunidade das contribuições para a seguridade social são bastante significativos e, normalmente, se concentram entre as entidades de maior porte e poder de pressão (ANDES, 2003).

Pesquisa desenvolvida junto a instituições de ensino superior possuidoras do CEBAS apontou a ausência de limpidez quanto aos benefícios integrais obtidos pelas entidades como o da imunidade tributária. Pelos dados coletados, somente se fez o cômputo das contribuições para a seguridade social, ou seja, os relacionados com os encargos patronais devidos ao INSS, a COFINS e a CSLL, sem nenhuma referência às demais imposições tributárias, tais como o IR, o IPTU, a CPMF, o PIS, entre outros, o que envolveria um volume bastante superior (LIMA, 2003).

Conclusão idêntica foi apresentada no relatório de auditoria do TCU, destacado no capítulo II, que apontou a inexistência de controle fiscal por parte dos órgãos competentes e indicou uma série de providências a serem adotadas.

Dessa forma, torna-se praticamente impossível realizar o levantamento do montante final que anualmente deixa de ser arrecadado pela simples ausência de informações seguras a esse respeito. Não se pode olvidar que o acesso às informações de caráter público constitui

direito fundamental e vários textos legais tratam da matéria¹⁷⁸. Em relação ao assim chamado direito à informação, é compreensivo de três espécies: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado (CANOTILHO, 1997). No Brasil, encontra-se consagrado na Constituição Federal, através dos incisos XIV e XXXIII, do art. 5º¹⁷⁹.

Assim, a Constituição Federal acolheu tanto a liberdade pública de informar quanto o direito ao acesso à informação, sendo colocado nesse documento expressamente como um direito coletivo, pois é assegurado a todos (SILVA, 1997). Há que se atentar, que o princípio da publicidade dos atos administrativos encontra assento na previsão constitucional, norteando, portanto, toda a organização da administração pública¹⁸⁰.

Como não basta a mera previsão normativa de direitos fundamentais, mas há que torná-los efetivos (BOBBIO, 1992), a Constituição Federal instituiu instrumental necessário para os cidadãos fazerem valer o seu direito ao acesso à informação, mediante a previsão do direito de petição e do direito a obter certidões de repartições públicas, independentemente do pagamento de quaisquer taxas.

Outros instrumentos para a garantia do direito ao acesso à informação – e do direito à informação em geral – podem ser considerados, como a ação civil pública (cuja disciplina consta da Lei n.º 7.347/85), a ação popular (Lei n.º 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei n.º 1.533/51), que disciplinam as ações coletivas e individuais destinadas à superação de situações de ilegalidade provocadas por autoridades públicas.

Especialmente em relação à legislação infraconstitucional, há que se ressaltar a Lei n.º

¹⁷⁸ Lei n.º 8.159/1991, de 08.01.1991, dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências; Lei n.º 9.983/2000, de 14.07.2000, altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências; Decreto n.º 2.134/1997, de 24.01.1997, regulamenta o art. 23, da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências; Decreto n.º 2.182/1997, de 20.03.1997, estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional; Decreto n.º 2.910/1998, de 29.12.1998, estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências; Decreto n.º 3.505/2000, de 13.06.2000, institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; Decreto n.º 3.587/2000, de 05.09.2000, estabelece normas para a Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Poder Executivo Federal - ICP-Gov, e dá outras providências.

¹⁷⁹ "XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". De forma mais genérica, podem ser referidas ainda a liberdade de informar – que, em última análise, consubstancia-se na possibilidade de livre expressão do pensamento – ao garantir expressamente as liberdades públicas de manifestação de pensamento (art. 5º, IV), de consciência e crença (art. 5º, VI) e de crença religiosa ou convicção filosófica (art. 5º, VIII) e o Código de Defesa do Consumidor que assegura o direito ao consumidor de ser informado.

¹⁸⁰ "Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade".

9.505/97, que regula o direito de acesso à informação constante de registro ou banco de dados de caráter público¹⁸¹ e o procedimento do "*habeas data*", consistente na ação judicial cabível¹⁸². No que concerne a prazos para atendimento, a Lei n.º 9.501/95 dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos da situações¹⁸³. Há, ainda, a Lei n.º 8.159/91, que estabelece as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados, assegurando a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos¹⁸⁴. Ademais, atribui à legislação estadual e municipal a gestão e o acesso aos seus respectivos documentos, mas com a obrigação de atenderem aos dispositivos constitucionais e às normas gerais de acesso nela previstas¹⁸⁵.

Note-se, por fim, que também o Código de Defesa do Consumidor, ao impor a política nacional das relações de consumo pautada pelos princípios da transparência e da harmonia, determina aos fabricantes e fornecedores o dever de informar ao consumidor.

Em linhas gerais, esse é o sistema normativo que assegura e regula o direito à informação no Brasil. A sua aplicação encontra algumas resistências e dificuldades, mas talvez a maior delas seja o desconhecimento acerca do próprio conteúdo dessa legislação, muito pouco divulgada e menos ainda compreendida.

Na sociedade contemporânea, é importante a consideração das amplas transformações sociais e tecnológicas que atribuem ao Estado a gestão das informações públicas, dentro de um espectro de publicização e de implementação de instrumentos gerenciais de controle sobre as informações. Assim, a sua operacionalização estabelece relação direta e intrínseca com a sua própria ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações.

¹⁸¹ Art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 9.507/97: "considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo dos órgãos ou entidade produtora ou depositária das informações".

¹⁸² "I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; II - para retificação de dados, quando não se puder fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; III - para a anotação nos assentamentos do interessado, da contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável".

¹⁸³ "Art. 1º As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da Administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedade de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor".

¹⁸⁴ "São considerados públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias" (art. 7º, *caput*). A tais documentos é assegurado o direito de acesso pleno (art. 22), com exceção daqueles de caráter sigiloso, "cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado" ou exponham indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas (art. 23, *caput* e § 1º).

¹⁸⁵ Art. 21, da Lei n.º 8.159/91.

Bem por isso, faz-se imprescindível a construção de sistema informativo que capte e disponibilize informações confiáveis a respeito dos valores que deixam de ser arrecadados em razão dos mecanismos de não incidência tributária, antes referidos. Sem a possibilidade de acesso a semelhantes informações, não há como se pensar em controle social, cuja dificuldade também foi descrita, nem em diagnóstico e planejamento consistentes da política de assistência social, enquanto condição inerente à transferência informacional do Estado.

Um dos pilares em que assenta a democracia e, por via de consequência, o Estado de Direito Democrático, é a liberdade de informação, entendida quer como o direito de transmiti-la, quer como o de a ela aceder: a sua consagração na lei e na prática política, administrativa e judicial é condição para que se forme e se desenvolva a sociedade democrática, a partir da cidadania politicamente consciente e participativa.

Este problema denota a importância de serem estabelecidos sistemas de informação capazes de captar dados consistentes a respeito dos valores financeiros não arrecadados em razão dos benefícios tributários, e de possibilitar o posterior acesso público ao repertório então obtido. Apesar da inovação proporcionada pelo sistema de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social, denominado Rede SUAS¹⁸⁶, não há sub-sistema ou aplicativo informacional que sintetize estes montantes financeiros.

Muito embora o CNAS tenha padronizado determinadas exigências de prestação de contas para concessão e renovação do CEBAS, contida na Resolução nº 177/00, ainda não há padronização para proceder a contabilização destes recursos, e muito menos a identificação por grupos de entidades e tipos de serviços prestados.

Outros órgãos de arrecadação e de fiscalização pecam neste sentido, como é o caso da Receita Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional, da Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas da União, entre outros, conforme já apontado no relatório de auditoria do TCU, supra citado, que estabeleceu recomendações nesta seara, a despeito dos dispositivos legais, em especial da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁸⁶ Organizado por meio de três subsistemas que congregam as transações financeiras, o suporte gerencial e o controle social. Os relativos às transações financeiras são o SISFAF, que registra o repasse de recursos federais fundo a fundo; o SIAORC, que realiza o acompanhamento da execução orçamentária; e o SISCONweb, que firma e monitora a gestão dos convênios e das emendas parlamentares. Os relacionados ao suporte gerencial são o SUASweb, que inscreve os Planos Estaduais e Municipais de Assistência Social e os Demonstrativos de Execução Físico-Financeira dos recursos repassados pelo FNAS; o SigSUAS, que inscreve os Relatórios de Gestão de Estados e Municípios; o CadSUAS, que opera o Cadastro da Rede Prestadora de Serviços Socioassistenciais e o GeoSUAS, que fornece as informações territorializadas. Já os referentes ao controle social são o InfoSUAS, sistema de consulta sobre os repasses financeiros do FNAS, auxiliado pelo GeoSUAS e o SICNASweb, sistema de consulta com informações sobre as atividades e os processos do CNAS.

Em paralelo à deficiente contabilização, a ser comentada a seguir, uma das maiores dificuldades que obstaculiza a investigação sobre a real dimensão dos benefícios tributários é a de acesso aos poucos dados existentes, pois atualmente não há meios hábeis de se conseguir acessar, reunir e processar essas informações.

De um lado, os órgãos públicos que dispõem de alguma base de dados asseveram não estar autorizados a ceder as informações que detém em razão do sigilo assegurado às pessoas jurídicas de direito privado, como é o caso, por exemplo, do INSS (Setor de Arrecadação) e da Promotoria das Fundações (Ministério Público), órgãos encarregados de receber anualmente prestações de contas de entidades de interesse social.

De outro, em contato direto com as entidades, verificou-se que apenas as de menor porte não restringem o acesso a seus dados, talvez porque muitas não conseguem sequer o reconhecimento da imunidade e apenas se desoneram do pagamento de tributos por meio de isenções ou convênios específicos com o Poder Público¹⁸⁷.

À sua vez, as entidades de maior porte impõem restrições para o fornecimento de quaisquer de seus dados contábeis. Assim é, por exemplo, o caso de várias grandes instituições, as quais exigem o encaminhamento de pedido escrito para o respectivo setor financeiro e somente após a análise jurídica do requerimento é decidido se alguma informação pode ser fornecida. Todavia, correspondências enviadas no ano de 2005 até o presente momento não mereceram qualquer resposta, demonstrando o desinteresse em expor publicamente a sua situação financeira e contábil, como se não se tratasse de instituições submetidas ao controle social. Contudo, é de se ressaltar a obrigatoriedade de publicação em Diário Oficial das prestações de contas das entidades, instrumento de foi utilizado como fonte de coleta dos dados expostos nos itens a seguir.

3.6.4 Falta de Modelo para a Contabilização dos Gastos e dos Benefícios Decorrentes da não Incidência de Tributos

Há uma certa assimilação na literatura nacional ao tratar da necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de controle das entidades sociais, de que existe no Brasil “um claro consenso entre os estudiosos e pessoas envolvidas no cotidiano de entidades sociais a

¹⁸⁷ Informações obtidas, primeiramente em contato telefônico junto aos representantes de entidades pré-selecionadas que prestam serviços de assistência social na cidade de Curitiba e, posteriormente, pelo envio de dados por meio eletrônico ou pela entrega, pessoalmente, em visita à entidade.

respeito da deficiência nos sistemas de controle (contábeis e administrativos) das organizações” (NASCIMENTO, 2005, p. 30-31).

È corrente a observação de que “os gestores, governos e sociedade necessitam de informações úteis e confiáveis sobre os resultados com o CEBAS para a tomada de decisões”. No entanto, “não existe clareza quanto aos procedimentos contábeis e à legislação aplicáveis na apuração e evidenciação desses impactos¹⁸⁸ pela contabilidade” (LIMA, 2003). Refere o autor, ainda, que existem divergências quanto aos procedimentos contábeis adotados e que não existe uniformidade na apuração e evidenciação dos resultados obtidos com o certificado. E acrescenta que não são apreciadas, quando da elaboração das demonstrações contábeis, as orientações da Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 10.19 e o parágrafo único¹⁸⁹, do art. 4º, do Decreto 2536/98.

Em virtude da falta de padrão contábil não é possível comparar os dados fornecidos pelas diversas entidades e realizar uma análise clara dos valores que deixam de repassar ao Poder Público em razão do benefício fiscal de que gozam¹⁹⁰, em detrimento da composição do fundo público.

Diante das análises efetuadas nas prestações de contas publicadas no Diário Oficial do Estado do Paraná, observou-se que, a grande maioria das entidades de assistência social, não contabilizam os montantes que arrecadam junto à comunidade, através de doações e campanhas específicas e, até mesmo, não discriminam a aferição das vantagens fiscais decorrentes da imunidade ou outro instrumento jurídico. São ingressos financeiros e materiais que se incorporam às receitas, mas que não são levados em conta para o efeito de contabilidade da pessoa jurídica, diluindo-se no pagamento das despesas cotidianas. Com isso, pouco se sabe a respeito dos totais auferidos e muito menos acerca da destinação dada a

¹⁸⁸ O autor se refere aos impactos patrimoniais e econômicos gerados pelo Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

¹⁸⁹ “Art. 4º - Para fins do cumprimento do disposto neste Decreto, a pessoa jurídica deverá apresentar ao CNAS, além do relatório de execução de plano de trabalho aprovado, pelo menos, as seguintes demonstrações contábeis e financeiras, relativas aos três últimos exercícios: I - balanço patrimonial; II - demonstração do resultado do exercício; III - demonstração de mutação do patrimônio; IV - demonstração das origens e aplicações de recursos; V - notas explicativas. Parágrafo único. Nas notas explicativas deverão estar evidenciados o resumo das principais práticas contábeis e os critérios de apuração do total das receitas, das despesas, das gratuidades, das doações, das subvenções e das aplicações de recursos, bem como da mensuração dos gastos e despesas relacionados com a atividade assistencial, especialmente daqueles necessários à comprovação do disposto no inciso VI, do art. 3º, e demonstradas as contribuições previdenciárias devida, como se a entidade não gozasse da isenção”.

¹⁹⁰ Por exemplo: na prestação de contas em relação ao cumprimento do requisito da prestação da chamada “gratuidade”, a entidade “Associação Beneditina da Providência” relacionou as diversas atividades prestadas, a “Sociedade Civil Colégio Sacre Couer de Jesus” apresentou apenas o valor total com despesas com atividades de assistência social, sem detalhar quais foram essas atividades, a “Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)” também se limitou a trazer o valor total das “gratuidades oferecidas” e a “Fundação Eumênica de Proteção ao Excepcional” expôs as áreas em que foram ofertados os serviços ligados à “gratuidade”.

eles.

Remanesce, então, evidente a necessidade de padronização dos processos contábeis, sob pena de não se dispor do acesso a dados consistentes, sem os quais o planejamento, o controle e a avaliação se tornam inviáveis.

3.6.5 Aparentes Prejuízos

Apesar da falta de demonstração contábil das vantagens e desvantagens decorrentes da gratuidade, bem como da inacessibilidade dessas informações, algumas poucas entidades se preocupam em contabilizar esses itens e publicá-los junto aos seus balanços anuais, em jornais de circulação local.

A despeito da iniciativa, não se pode deixar de apontar alguns aspectos que merecem alguma reflexão. O primeiro deles é a seletividade dos tributos que são indicados como não recolhidos, no mais das vezes circunscritos às contribuições sociais. Não estavam mencionados, por exemplo, os impostos não arrecadados ou as taxas não recolhidas, o que tornou a apreciação bastante parcial e limitada.

Ademais disso, procurou-se contabilizar certas despesas como decorrentes da fruição da imunidade tributária, fazendo com que o cálculo transpassasse a idéia de que essas instituições amargam prejuízos com a não incidência dos tributos. Essa noção nasce do registro de valores aplicados com as denominadas gratuidades que somam, na maioria dos casos analisados, montantes maiores se comparados com os dos benefícios fiscais usufruídos.

Em terceiro lugar, a situação de carência financeira do setor, demonstrada contabilmente, serviu muitas vezes como justificativa para o desencadeamento de campanhas de apoio material e financeiro, seja através da solicitação de doações junto à população, seja por meio da busca de recursos e parcerias com o poder público. Esta prática se justifica em função da tese jurídica, apresentada anteriormente, que busca garantir legitimidade ao instrumento da imunidade.

Alguns exemplos podem ser referidos, os quais bem demonstram a preocupação em apresentar a imunidade como deficitária. Com isso não se pretende estabelecer nenhuma crítica direta a qualquer das entidades referidas, mas apenas ilustrar o procedimento adotado por aquelas poucas que dão publicidade aos seus balanços. A Associação Paranaense de Cultura (APC), mantenedora da PUC-PR, concedeu em gratuidade e outros benefícios R\$ 37.855.338,85 (trinta e sete milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e trinta e

oito reais e oitenta e cinco centavos) no ano de 2002 e R\$ 46.152.749,77 (quarenta e seis milhões, cento e cinquenta e dois mil, setecentos e quarenta e nove reais e setenta e sete centavos) no ano de 2003. Nestes mesmos períodos usufruiu em benefícios fiscais, respectivamente, R\$ 25.697.507,27 (vinte e cinco milhões, seiscentos e noventa e sete mil, quinhentos e sete reais e vinte e sete centavos) e R\$ 32.084.540,46 (trinta e dois milhões, oitenta e quatro mil, quinhentos e quarenta reais e quarenta e seis centavos). Esses valores últimos dizem respeito apenas à quota patronal do INSS, de autônomos e avulsos, à COFINS e à CSLL (DOE/PR, 26/04/2004, p. 22-24).

A Fundação Ecumênica de Proteção ao Excepcional, em sua demonstração das aplicações em gratuidade, informou um total de R\$ 6.155.053,23 (seis milhões, cento e cinquenta e cinco mil, cinquenta e três reais e vinte e três reais) em 2002 e R\$ 6.433.672,81 (seis milhões, quatrocentos e trinta e três mil, seiscentos e setenta e dois reais e oitenta e um centavos) em 2003. Neste mesmo período foi contabilizado um benefício equivalente a R\$ 897.402,94 (oitocentos e noventa e sete mil, quatrocentos e dois reais e noventa e quatro centavos) em 2002 e R\$ 833.434,51 (oitocentos e trinta e três reais, quatrocentos e trinta e quatro reais e cinquenta e um centavos) em 2003. A entidade mencionou que os benefícios se referem à contribuição patronal do INSS, à COFINS e à CSLL¹⁹¹.

A Associação Protetora da Infância – Província do Paraná aplicou em gratuidades escolares e com assistência social o total de R\$ 2.004.518,08 (dois milhões, quatro mil, quinhentos e dezoito reais e oito centavos) em 2002 e de R\$ 2.204.885,18 (dois milhões, duzentos e quatro mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e dezoito centavos) em 2003. Usufruiu, em 2003, o equivalente a 1.322.008,71 (um milhão, trezentos e vinte e dois mil e setenta e um centavos), incluindo a cota patronal para o INSS, a contribuição para o SAT, para terceiros, a COFINS e a CSLL (DOE/PR, 08/04/2004, p. 15-16).

A Associação de Assistência ao Excepcional do Paraná prestou em gratuidade R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais) e obteve R\$ 104.664, 17 (cento e quatro mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e dezessete centavos), referente à cota patronal devida ao INSS (DOE/PR, 23/04/2004, p. 19-20).

A Sociedade Civil Colégio Sacre Coeur de Jesus informou que teve despesas com atividades de assistência social no valor de R\$ 808.222,00 (oitocentos e oito mil, duzentos e vinte e dois reais) em 2002 e R\$ 729.856,00 (setecentos e vinte e nove reais e oitocentos e cinquenta e seis reais), equivalente a 24,08% (vinte e quatro vírgula oito por cento) de sua

¹⁹¹ Informações cedidas por meio eletrônico pelo Sr. José Alcides Marton da Silva, Diretor Presidente da Fundação Ecumênica de Proteção ao Excepcional.

receita bruta em 2003. Custo com INSS: R\$ 382.316,00 (trezentos e oitenta e dois mil, trezentos e dezesseis reais) em 2002 e R\$ 318.789,00 (trezentos e dezoito mil, setecentos e oitenta e nove reais) em 2003 (DOE/PR, 29/04/2004, p. 11).

A Associação do Colégio Nossa Senhora de Sion usufruiu a título de imunidade das contribuições previdenciárias o montante de R\$ 436.061,00 (quatrocentos e trinta e seis mil e sessenta e um reais) em 2002 e de R\$ 536.520,00 (quinhentos e trinta e seis mil, quinhentos e vinte reais) em 2003. Aplicou em atividades assistenciais gratuitas, incluídas as despesas na área de educação e de assistência social, o total de R\$ 943.595,00 (novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e noventa e cinco reais) em 2002 e de R\$ 1.021.422,00 (um milhão, vinte e um mil, quatrocentos e vinte e dois reais) em 2003 (DOE/PR, 28/04/2004, p. 10).

A Associação Beneditina da Providência apontou como despesas de filantropia, para demonstrar a gratuidade, R\$ 1.452.717,68 (um milhão, quatrocentos e cinqüenta e dois mil, setecentos e dezessete reais e sessenta e oito centavos) e o recebimento em benefícios (cota patronal, SAT e terceiros; COFINS e CSLL) o valor de R\$ 1.352.798,76 (um milhão, trezentos e cinqüenta e dois mil, setecentos e noventa e oito reais e setenta e seis centavos) (DOE/PR, 26/04/2004, p. 28-30).

Mesmo a análise superficial destes balanços torna nítido o prejuízo sofrido pelas diferentes instituições que são beneficiárias da intributabilidade. No entanto, não se deve olvidar que o resultado apresentado é, na verdade, decorrência de exigências legais. O Decreto n. 2.536/98, em seu art. 3º, inciso VI¹⁹², impõe que o valor prestado em gratuidade não pode ser inferior ao benefício obtido com a imunidade, o que talvez tenha orientado o cálculo para jamais ser favorável à entidade, pois se isso lhe acarretaria o descumprimento dos requisitos legais.

Ademais, como já mencionado, as contribuições sociais não constituem os únicos tributos alcançados pela imunidade, vez que também os impostos e as taxas não têm incidência e, neste campo, não se apresentam informações no tocante aos valores não recolhidos. Desse modo, a conclusão parece ser no sentido de que o déficit é apenas aparente, já que as entidades mantêm ao longo dos anos o sistema de gratuidade e apresentam balanços positivos em seu conjunto. A parte do saldo final, interessa a contabilização dos mesmos, com acompanhamento dos gastos dentro dos critérios de qualidade de atendimento estabelecidos.

¹⁹² “Art. 3º Faz jus ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social a entidade beneficente de assistência social que demonstre, cumulativamente:(Redação dada pelo Decreto nº 4.499, de 4.12.2002) (...) VI - aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeira, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do

3.6.6 Resistência à Intervenção Estatal

Uma das causas da apontada incorporação deficiente ao SUAS é a precária normatização da matéria pelos entes federativos, bem como a resistência de várias entidades e organizações privadas em se subordinar às regras estabelecidas para o respectivo funcionamento.

Esgrimindo o caráter de entidade privada, algumas delas discordam em integrar a rede socioassistencial prestadora de serviços e seguir os padrões a elas impostos¹⁹³, inscritos na NOB/SUAS e exigidos na regulamentação do art. 3º, da LOAS, e no PL nº 3.021/08, reservando-se o direito a estabelecer os seus próprios critérios para a seleção da população a ser atendida e para a efetivação dos serviços a que se propõe. Apesar de serem serviços dotados de inegável relevância pública, restam à margem da fiscalização e dos controles público e social, aspectos já comentados nos itens anteriores.

Para estas, ainda prevalece a idéia de que, não tendo recebido recursos oriundos diretamente dos orçamentos públicos, teriam suas atividades restritas à esfera privada, cuja regulamentação reserva maior liberdade de conformação. Assim, estariam excluídas da esfera pública e, portanto, imunes à incidência das normas que regem a política de assistência social. Todavia, seja pelo aspecto próprio do financiamento de suas atividades, seja pela modalidade de ações e serviços que desenvolvem, é inegável o caráter público de suas intervenções. Ainda que não recebam recursos orçamentários, muitas delas arrecadam recursos na comunidade em que se inserem ou recebem financiamento indireto governamental, por via de vantagens fiscais ou exonerações tributárias, que as torna igualmente beneficiárias de recursos financeiros de natureza pública, versão assinalada no início deste capítulo. Ademais, são consideradas de relevância pública todas as atuações efetivadas no âmbito das políticas sociais, mesmo as que complementam a ação estatal na área e, bem por isso, guardam similitude com a atuação governamental.

Por relevância pública há que se compreender o interesse primário do Estado na prestação dos serviços e no desenvolvimento de ações junto às políticas públicas, essenciais para a coletividade e consagrados como fundamentais para a consecução dos objetivos

ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída(...).”

estatais. O que se aplica tanto para os serviços prestados por entes públicos quanto privados, pois prevalece a caracterização da relevância pública centrada na natureza da atividade. “Tudo o que se referir à dignidade da pessoa humana, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à promoção do bem comum e à erradicação da pobreza são serviços de relevância pública, pois ligados diretamente aos princípios constitucionais elencados nos arts. 1º e 3º, da Constituição Federal” (ARAÚJO, 1992, p. 25).

Do caráter essencial desses serviços e do interesse social em tê-los garantidos, nasce para o Estado um poder-dever de prestá-los. E, se não o faz diretamente, preserva o Estado para si um poder de intervenção em nível mais elevado do que em relação a outros serviços prestados por particulares (FERRAZ, 1992, p. 38).

Assim, a tarefa de dispor acerca das normas concernentes à regulamentação, à fiscalização e ao controle do SUAS é desenvolvida pelo gestor público e pelo conselho de assistência social previamente à atuação administrativa, com o caráter de prevenção e orientação, bem como posteriormente, com o intuito de acompanhamento, avaliação e redirecionamento das ações e serviços, tanto no que concerne à rede pública ou conveniada, quanto à prestação oferecida pela iniciativa privada, ao tempo em que regula as ações dos diversos agentes e define suas inte-relações e responsabilidades, visto que se trata de serviço essencial e de relevância pública.

Portanto, o controle da universalidade para quem dela necessitar, da gratuidade e da qualidade das ações e serviços de assistência social e das demais atividades exercidas no âmbito do SUAS, caracteriza-se como atribuição precípua do poder público, através do órgão responsável pela área, respeitando as competências das três esferas de governo, em comunhão com a função dos Conselhos de Assistência Social respectivos, organismos públicos de fiscalização, como o Ministério Público, Tribunal de Contas, Auditorias, entre outros, ou por qualquer cidadão, em especial pelos usuários do sistema, pelos trabalhadores do setor e pelos próprios prestadores de serviço.

Para tanto, faz-se fundamental o estabelecimento, pelo gestor público, de indicadores sociais, de vulnerabilidade e de risco social e pessoal, que expressem as demandas societárias, de padrões mínimos aceitáveis de qualidade dos serviços e das rotinas de atendimento, com definição de protocolos e fluxos de referência e contra-referência, tendo por objetivo a conquista da eficácia e da eficiência das prestações co-financiadas. Isso implica, então, no levantamento das necessidades reais da população usuária e das demandas locais e regionais,

¹⁹³ De acordo com os relatos dos Conselhos Municipais de Assistência Social quando da inscrição das entidades e organizações e da visita de fiscalização *in loco*.

como parâmetro para a normatização dos serviços, bem assim para a alocação de equipamentos e insumos, acompanhados dos recursos humanos e financeiros.

Com base nessas considerações, é perfeitamente lícita a atividade normativa que vise regular o desempenho das atividades das entidades privadas no âmbito da assistência social, bem como o exercício do poder de polícia sobre elas incidente, com vistas a verificar a observância das normas estabelecidas, especialmente no que concerne à regularidade da pessoa jurídica instituída, à caracterização da clientela atendida, à qualidade dos serviços prestados e ao montante dos valores administrados.

Essa normatização vem sendo editada nas três esferas de governo, podendo ser referidas, por exemplo, as leis municipais, estaduais e federal que instituíram os conselhos de assistência social e previram, dentre as suas atribuições, a de inscrever, fiscalizar, monitorar, avaliar, estabelecer critérios de funcionamento e da qualidade dos serviços de natureza pública e privada, bem assim de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, os ganhos sociais e o desempenho dos programas¹⁹⁴. De igual sorte, podem ser mencionadas as resoluções emanadas dos referidos conselhos, no exercício de suas funções legais, as normas operacionais básicas que regulam o SUAS, dentre outras.

3.6.7 Distorções na Incidência das Exonerações Tributárias

A ausência de exata caracterização das entidades de assistência social traz conseqüências, sendo de destacar as distorções no momento da incidência das exonerações tributárias. Segundo a análise dos dados levantados em pesquisa realizada pelo IBGE, em parceria com o IPEA, sobre as fundações privadas e as associações sem fins lucrativos, foi possível perceber algumas disparidades (IBGE, 2004).

De um lado, verificou-se que, dentre as entidades visadas pela pesquisa, cerca de 12 % (doze por cento) atuavam, prioritariamente, na área de assistência social, 6% (seis por cento) atuavam na educação e apenas 1% (um por cento) na saúde.

De outro lado, ao serem apresentados os dados acerca do número de empregados o quadro se inverte. A educação tem 29% (vinte e nove por cento), a saúde 23% (vinte e três por cento) e a assistência social menos de 15% (quinze por cento).

¹⁹⁴ Para maior detalhamento vide art. 18, da LOAS, e a NOB/SUAS.

Essas informações fazem compreender porque as maiores interessadas na imunidade prevista pelo artigo 195, § 7º, da Constituição Federal, concernente às contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento sejam entidades de educação e saúde e não as “*entidades beneficentes de assistência social*”, naturais destinatárias do benefício, conforme a dicção constitucional.

Como as entidades de ensino superior e as de saúde, em regra, empregam muito mais que as entidades de assistência social, a perda da referida imunidade fiscal representaria valores consideráveis de acréscimo em suas despesas, motivo pelo qual muitas delas investem pesadamente na discussão judicial e doutrinária quanto à possibilidade de manutenção do benefício¹⁹⁵.

O estudo mostra ainda que, diversamente, as organizações que desenvolvem atividades na área de assistência social, por apresentarem quadro reduzido de empregados, pois são de pequenas dimensões e contam com poucos recursos, dependendo às vezes da participação de voluntários para a execução de suas ações, alcançam vantagens menores com o mencionado benefício. Esta situação foi abordada no capítulo II, mediante a conclusão do censo de entidades realizado pelo IBGE.

Desse modo, quando surgem dúvidas quanto ao reconhecimento da imunidade, muitas preferem pagar regularmente os tributos, por lhes parecer menos oneroso do que litigar em juízo. A comprovação dessa assertiva pode ser extraída dos dados contábeis de algumas das entidades paranaenses de assistência social que efetuam o pagamento das referidas contribuições, tais como: Alvorecer Ação Social e Educacional, mantenedora da Guarda Mirim Joana D’Arc e do Lar Fabiano de Cristo¹⁹⁶, da Associação de Pais e Amigos dos Surdos (DOE/PR, 08/04/2004, p. 16) e do Instituto Popular de Assistência Social (IPAS) (DOE/PR, 05/04/2004, p. 10).

Pelo que se observa, o direcionamento das vantagens fiscais enfrenta séria distorção, provocada pela desproporcionalidade de forças entre as entidades de assistência social e as que atuam em outras políticas sociais, intensificada pelo grande esforço teórico em caracterizar como de assistência social entidades e organizações que não o são, tendo por embasamento a visão conservadora da área, apresentada no capítulo I, e amplificada pelas

¹⁹⁵ Registra-se as várias ações judiciais interpostas pelos hospitais filantrópicos e universidades com vinculação a congregações religiosas junto à Justiça Federal para manutenção do CEBAS quando da cassação do certificado pelo CNAS. A mais recente representa uma liminar concedida a todas as Santas Casas de Misericórdia, sucedida pelos recursos apresentados pelas Pontifícias Universidades Católicas.

¹⁹⁶ Dados fornecidos por Rosângela de Castro, representante da entidade.

destacadas posições políticas, culturais, sociais e econômicas que estas assumem dentro da nossa sociedade.

Verifica-se, ainda, na atualidade, “o temor de que, por meio de fraudes e simulações, a imunidade se expanda para alcançar, na prática, atividades desenvolvidas por motivos econômicos e interesses privados” (BALEIRO, 2000, p. 180). Essa preocupação com a necessidade de fiscalização das entidades beneficiárias, sobretudo das instituições da área social, é oriunda de certas constatações, como aquelas realizadas durante a gestão presidencial de Fernando Collor de Mello, ocasião em que se concluiu que “mais da metade das instituições autorizadas e consideradas imunes não passavam de meras instituições de fachada, que além da imunidade aos impostos, apropriavam-se de recursos públicos, sem notícias de que seus dirigentes tenham sido exemplarmente punidos” (ICHIHARA, 2000, p.281).

Ocorre que a facilidade de acesso a tais benefícios é “um fator de estímulo à ‘patologia’ do setor sem fins lucrativos, cunhando termos como ‘entidades-fantasma’ e ‘filantropia’ (BARBOSA, 2004). O jornalista Jânio de Freitas, colunista da Folha de São Paulo, tem publicado inúmeros artigos contendo denúncias a esse respeito, dando mostras da extensão do problema, ainda desconhecido em suas reais dimensões.

Mais recentemente, esteve veiculada pela imprensa¹⁹⁷ a Operação Fariseus, da Política Federal, que investiga a cobrança de “propina” por conselheiros não governamentais do CNAS, em conluio com advogados e dirigentes das entidades solicitantes, para aprovar a concessão ou renovação do CEBAS. Diante dos dados coletados pela Operação, o representante do Ministério Público Federal que acompanha as investigações se pronunciou¹⁹⁸ no sentido de retirar a previsão legislativa de concessão do CEBAS para as entidades de educação e de saúde. No primeiro caso porque não integram a Seguridade Social e porque podem receber recursos públicos pelo PROUNI e pelo FUNDEB. No entanto, vale lembrar que o art.150, da Constituição Federal, dispõe sobre a vedação de cobrança de impostos sobre patrimônio, renda e serviços das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos. No segundo caso, porque as entidades de saúde já recebem pelo serviço prestado junto ao SUS. Contudo, a legislação previdenciária assegurou imunidade às entidades beneficentes de assistência social, incluindo as de saúde.

¹⁹⁷ JORNAL GAZETA DO POVO, de 14 de março de 2008, p. 13, com a matéria “Títulos falsos de filantropia causam R\$ 2 bilhões de prejuízo”.

¹⁹⁸ Pronunciamento realizado na Comissão de Fiscalização, do Congresso Nacional, em audiência pública realizada na data de 09 de abril de 2008.

Foi constatado também, durante os levantamentos realizados no Diário Oficial do Estado do Paraná no que tange a prestação de contas das entidades beneficentes de assistência social, que, em algumas delas¹⁹⁹, ocorria a apropriação de recursos financeiros por parte de dirigentes e profissionais contratados através de subterfúgios contábeis. Ainda que os cargos de direção não sejam remunerados, a prestação de serviços dá-se através do pagamento de salários elevados, muito acima da média de mercado, além de estípedios em montantes desproporcionais ao tipo de serviço prestado, à dimensão da clientela atendida, à carga horária reduzida e à baixa frequência de atendimentos, independente do impacto para a população usuária. Outra estratégia constatada foi a aquisição de bens e equipamentos de valor elevado com base nas referidas vantagens tributárias, mas cuja destinação refugia às finalidades socioassistenciais, dado que eram voltadas à utilização de terceiros ou à prestação de serviços remunerados, sem vínculo com a política assistência social ou com a exigência de gratuidade.

Ocorre que, devido às imprecisões conceituais, as diferentes previsões legislativas e as distintas interpretações jurídicas, a matéria continua repleta de indefinições e disputas, relatadas nos capítulos II e III, realçando a dimensão do problema e a complexidade de seu encaminhamento.

3.6.8 Cessão de Mão de Obra a Terceiros

Entidades imunes cedem funcionários integrantes de sua folha de pagamento para a prestação de serviços em outras entidades, empresas ou instituições não beneficiárias das imunidades, atuando como fornecedora de serviços não remunerados.

O INSS tem fiscalizado essa atitude, como forma de elisão fiscal, comunicando o fato aos setores governamentais responsáveis pela concessão dos benefícios tributários, para possível revisão dos procedimentos adotados (ALBUQUERQUE, 2004).

As entidades que realizam cessão remunerada de mão-de-obra não podem, de regra, ser consideradas beneficentes. Todavia, com base no discurso da escassez de recursos para o sustento das suas atividades, em situações especiais, tem-se permitido a prática da cessão onerosa de mão-de-obra, desde que a entidade atenda a dois critérios: caráter acidental da cessão onerosa de mão-de-obra em face das atividades desenvolvidas pela entidade

¹⁹⁹ Como a Liga Feminina de Combate ao Câncer, o Instituto de Cegos do Paraná, a Associação Paranaense de Reabilitação e a Associação Paranaense de Apoio à Criança com Neoplasia.

beneficente; e mínima representatividade quantitativa de empregados cedidos em relação ao número de empregados da entidade beneficente.²⁰⁰

Pelo referido Parecer, através dessa prática a entidade estará, tão somente, aproveitando mão-de-obra ociosa para obter receita, e não fazendo aplicação de eventual resultado operacional. Por sua vez, se a cessão for habitual configurará violação ao requisito de aplicação integral do eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, previsto no inciso V, do art. 55, da Lei nº 8.212/91. O problema da cessão onerosa de mão-de-obra é que, na maioria das vezes, ela desvirtua a atuação da entidade beneficente de assistência social, inclusive a educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes, violando o disposto no inciso III, do art. 55.

O primeiro critério a ser analisado para a permissão da prática de cessão de mão-de-obra pela entidade beneficente é que essa cessão ocorra apenas em situações pontuais, em que os empregados cedidos tenham função dentro de suas próprias atividades, que devem ser de assistência social, mas estejam ociosos por motivos alheios à vontade da instituição. Em outras palavras, a entidade não pode contratar empregados, especialmente para a prestação de serviços a terceiros, pois a cessão deixaria de ser acidental.

O segundo critério refere-se à mínima representatividade quantitativa de empregados cedidos em relação ao número de empregados da entidade beneficente. Para sua caracterização, os empregados eventualmente cedidos, de forma remunerada, devem estar sem função na entidade de assistência social, em razão de fatores alheios à vontade da própria entidade, como, por exemplo, no caso de redução da demanda. Outro fator relevante é que a força de trabalho cedida não pode interferir no bom desempenho das atividades próprias da entidade, ou seja, deve ser observada a manutenção das atividades socioassistenciais no mesmo patamar e qualidade anteriores à cessão.

Se acaso a entidade realizar cessão de mão-de-obra em desatendimento aos critérios expostos restará configurada a violação do art. 55, inciso III, da Lei nº 8.212/91, com o conseqüente cancelamento ou indeferimento da imunidade.

²⁰⁰ PARECER/CJ nº 3.272, de 16 de julho de 2004. Publicado no Diário Oficial da União de 21/07/2004. Assunto: Isenção previdenciária de entidades que fazem cessão de mão-de-obra. Ementa: Previdenciário e Assistencial. Isenção das contribuições para a Seguridade Social. Art. 55, da Lei nº 8.212/91. Cessão de mão-de-obra. 1. Somente poderão realizar cessão de mão-de-obra, sem perder a isenção prevista no art. 55, da Lei nº 8.212/91, as entidades que atendam dois critérios, a saber: caráter acidental da cessão onerosa de mão-de-obra em face das atividades desenvolvidas pela entidade beneficente; e mínima representatividade quantitativa de empregados cedidos em relação ao número de empregados da entidade beneficente. 2. As entidades que fazem cessão de mão-de-obra sem atentar para um destes dois critérios, na forma descrita no corpo do presente parecer, violam a exigência do inciso III, do art. 55, da Lei nº 8.212/91 e não fazem jus à correspondente isenção. Disponível em <<http://www.81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/60/2004/3272.htm>> (acesso em 17 fev. 2005).

É válido ainda ressaltar que a cessão onerosa de mão-de-obra não caracteriza atividade de assistência social para o fim de obtenção da imunidade das contribuições para a seguridade social. Pelo contrário, é a imunidade

que atrai as empresas tomadoras de serviços a contratar com as entidades beneficentes, em prejuízo das demais empresas do ramo de terceirização de serviços que pagam contribuição para a seguridade social e não podem oferecer o mesmo preço, o que subverte a finalidade da regra de isenção, que é estimular a realização de assistência social pelos particulares. Desse modo, quem afinal se beneficia da imunidade das contribuições para a seguridade social, com a prática de cessão de mão-de-obra por entidades beneficentes de assistência social, é a empresa tomadora de serviços, que contrata a cessão a preços menores, e não o público alvo da assistência social.²⁰¹

3.6.9 Defesa da Tese do Direito Adquirido

Advoga-se também a tese de que algumas entidades teriam direito adquirido ao título de Entidade Beneficente de Assistência Social. A base desse entendimento encontra-se na Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, que trouxe a possibilidade de isenção com relação a cota patronal da contribuição para a previdência social e que introduziu como requisito para o acesso à isenção, o chamado “Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos”. Em 1977, o Decreto-Lei nº 1.572 revogou a referida Lei, contudo manteve os direitos adquiridos (ALBUQUERQUE, 2004). Com o advento da Constituição Federal, foi estabelecida a imunidade das contribuições sociais para as entidades beneficentes de assistência social, que dentre as novas exigências para seu reconhecimento, prevê que a entidade obtenha o CEBAS, junto ao CNAS.

De acordo com essa tese deve ser assegurado o direito ao certificado de entidade beneficente de assistência social para as entidades que foram reconhecidas como de caráter filantrópico em data anterior ao Decreto Lei nº 1.572/77, posto que as novas regras trazidas pela Lei nº 8.212/91, que regulamenta o art. 195, § 7º, da Constituição Federal, não atingem os “direitos adquiridos”.²⁰²

O entendimento, porém, é questionado, porque quando as entidades pleiteiam a manutenção do CEBAS buscam, na verdade, a manutenção de um regime jurídico-fiscal e o

²⁰¹ PARECER/CJ nº 3.272, de 16 de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/60/2004/3272.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2005.

²⁰² MESSERSCHIMIDT, Sheila. *Instituição de Ensino garante manutenção de certificado de entidade beneficente*. Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 10.100, terça feira, 15 de março de 2005. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Seleções da Biblioteca: Notícia & Jurisprudência. Curitiba, 8 a 16 de março de 2005, nº 188, p.29.

Supremo Tribunal Federal adota o pensamento de que não há direito adquirido à manutenção de regime, seja estatutário, monetário, fiscal ou previdenciário.²⁰³

No entanto, ressalta-se que a tese do direito adquirido para entidades que tenham conseguido o Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos sob a égide da Lei nº 3.577/59, foi defendida pelo Ministro do TCU Adylson Motta, no Acórdão nº 936/04, enquanto a entidade continuar preenchendo os requisitos constantes da legislação vigente à época da sua obtenção, levando em consideração a orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ e pelo Supremo Tribunal Federal - STF.²⁰⁴

Mas a celeuma jurídica persiste e tem dado margem para que renomadas entidades dela se utilizem e busquem a disputa no campo das decisões judiciais. A Ministra do STJ, Eliana Calmon, expressou seu voto no Mandado de Segurança nº 8.888/DF, alegando que a tese do direito adquirido cai por terra visto que as entidades beneficiadas pelo Certificado estão submetidas às exigências legais: “segundo minha ótica é esta a legislação (Lei nº 8.212/91) a ser aplicada, porque não há direito adquirido quando o suporte fático de tal direito está submetido ao atendimento de certas condições, cujo implemento é que direciona a outorga do mesmo”.

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 388853/RS. Agravante: Wálter Borges de Mattos. Agravada: Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Órgão Julgador: 2ª Turma. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Data do Julgamento: 15 de fevereiro de 2005. DJ 04.03.05. Ementa: “(...) *É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que descabe alegar direito adquirido a regime jurídico (...)*”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 392251/PB. Agravante: Myriam Alves Souto e outro. Agravado: Estado da Paraíba. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Data do Julgamento: 15 de fevereiro de 2005. DJ 04.03.05. Ementa: “(...) *orientação de ambas as Turmas deste Tribunal que entende descaber a alegação de direito adquirido a regime jurídico (...)*”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22094/DF. Impetrante: Carlos Eduardo Vieira de Carvalho. Impetrados: Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ e Superintendente de Recursos Humanos da Diretoria de Administração do CNPQ. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Data do Julgamento: 02 de fevereiro de 2005. DJ 25.02.05. Ementa: “(...) *Não há direito adquirido a regime jurídico (...)*”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 345458/RS. Recorrente: João Alberto Constantino e outros. Recorrida: União. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Data do Julgamento: 1º de fevereiro de 2005. DJ 11.03.05. Ementa: “(...) *não há que se invocar direito adquirido para tornar imutável o regime jurídico. Jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Federal (...)*”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 409846/DF. Agravante: Clara Aparecida Tavares de Meireles Marinho. Recorrida: União. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Data do Julgamento: 28 de setembro de 2004. DJ 22.10.04. Ementa: “(...) *Pacificou-se, nesta Suprema Corte, o entendimento de que descabe alegar direito adquirido a regime jurídico (...)*”.

²⁰⁴ De acordo com a Lei nº 3.577/59, artigo 1º, ficariam isentas da taxa de contribuição aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de Utilidade Pública Federal, cujos membros de suas diretorias não fossem remunerados, comprovasse gratuidade nos serviços prestados e fosse registrada no Conselho Nacional de Serviço Social. O Decreto-lei nº 1.572/77 revogou a Lei nº 3.577/59, mas manteve os direitos das instituições portadoras do Certificado com validade por prazo indeterminado, inclusive aquela com certificado provisório requerido no prazo estabelecido pelo decreto. A Constituição Federal remeteu à legislação os requisitos para os benefícios tributários (art. 195, § 7º), bem assim à Lei nº 8.212/91 –

Na mesma esteira se manifestou outro Ministro do STJ, Teori Zavascki, que indeferiu liminar no Mandado de Segurança nº 8.850/DF:

ora, não se pode confundir direito adquirido com direito a manutenção de isenção prevista no regime fiscal revogado. Como se sabe, não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico, seja estatutário, seja monetário, seja fiscal, seja previdenciário. O § 1º, do artigo 55, da Lei nº 8.212/91 não teve, portanto, a eficácia derogatória do artigo 178, do Código Tributário Nacional, segundo o qual ‘a isenção, salvo se concedido por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada e modificada por lei, a qualquer tempo ...’ Os direitos adquiridos a que se refere o citado parágrafo são, portanto, aqueles decorrentes de incidências tributárias anteriores à nova lei, e não ao direito, que não se adquire, de manutenção, para o futuro, do regime de isenção fiscal previsto na legislação anterior.

O rol de problemas acima mencionados instigou a investigação promovida pelo referido trabalho e colaborou no referendo da tese levantada de co-existência de modelos paralelos de gestão e de financiamento da assistência social, apesar da implementação do SUAS, um sob a lógica da filantropia e outra da política pública, tendo como fundamento teórico a origem e a trajetória histórica da assistência social no Brasil, pautada no pensamento social conservador, que a relaciona com a atuação de cunho assistencialista, clientelista, caritativo e filantrópico. Conta, ainda, como reforço, com o incentivo ocasionado pelas premissas neoliberais, de minimização e subsidiariedade do Estado e de privatização das políticas sociais, em contraposição aos ditames constitucionais e ao asseguramento do Estado Democrático de Direito. Os argumentos destes enfoques foram relatados no capítulo I.

No caso em questão, de análise do modelo que tem por base a filantropia, buscou-se demonstrar a intersecção de três situações que interferem no esclarecimento da temática. A primeira diz respeito às imprecisões conceituais, legislativas e jurídicas que pairam na legislação constitucional e infraconstitucional, gerando inúmeras disputas na tentativa de regulamentação do art. 3º, da LOAS, que busca delimitar a concepção de entidades e organizações de assistência social, abordadas no capítulo II. Como consequência deste emaranhado e da visão conservadora da área, decorrem as demais. Tanto a confusão acerca da especificidade dos serviços desenvolvidos pelas políticas de assistência social, educação e saúde, a parte de seus Sistemas próprios, quanto a atribuição imbuída ao CNAS de concessão, revisão e cassação do CEBAS, com foco nas exonerações tributárias, cujos pleitos e implicações foram discorridos neste capítulo.

Lei de Benefícios e Custeios da Previdência Social. No entanto, o art. 55, § 1º, desta Lei, ressaltou os direitos adquiridos (Acórdão TCU, p. 15).

O desdobramento destas situações acarreta a incorporação de forma deficiente deste modelo ao SUAS, impulsionando até mesmo a indagação acerca da viabilidade de convergência dos respectivos modelos.

Infere-se, então, a apreciação da probabilidade de atendimento de algumas indicações já previstas legalmente, como a de se realizar a estimativa das exonerações concedidas nas leis orçamentárias anuais, assinalada na LRF; a de ter definido pelos conselhos de assistência social a normatização das ações e a regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada, além dos padrões de qualidade de atendimento, de acordo com art. 18, da LOAS; a do órgão gestor em proceder a tipificação dos serviços de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, aprovada nas instâncias de deliberação e de pactuação, com base na NOB/SUAS; a de instituir mecanismos de controle nos variados organismos de fiscalização, recomendado pelo TCU e, principalmente, a de rever os conceitos concorrentes e até conflitantes, porém ainda presentes na Constituição Federal e nas legislações regulamentadoras.

É de se considerar se a normatização destes elementos fornecerá os contornos para a delimitação das especificidades da política de assistência social, e poderá contribuir com o aperfeiçoamento da conceituação da nomenclatura das entidades e organizações de assistência social auxiliando, inclusive, no desembaraço dos conflitos apresentados nos capítulos anteriores. Neste intuito, o capítulo seguinte exibirá as conformações assumidas pela assistência social antes e depois da instituição do SUAS, acompanhada de sua sistemática de financiamento.

CAPÍTULO IV

GESTÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: as duas faces da moeda e os problemas do atual modelo

“O reconhecimento da existência de uma política está indissociavelmente relacionado ao envolvimento e responsabilidade do Estado, que se traduz em compromisso com financiamento, provisão e regulamentação”.

(Fernanda Rodrigues)

4.1 NOVA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL APÓS O SUAS

A caracterização do modelo configurado sob a ótica da política pública, tal como apresentado no capítulo I, se dá na comprovação de seus elementos constitutivos, como na definição de sua especificidade de intervenção por meio de regulações; na prestação de serviços continuados que respondam qualitativamente às demandas para a área; na organicidade do atendimento às suas funções exclusivas; e no financiamento público.

Estes temas estão consubstanciados no conteúdo inserido neste capítulo, e uma análise mais minuciosa auxiliará no alcance das respostas às questões levantadas. Ou seja, apesar do desenho do SUAS abarcar todos os itens acima mencionados, ele não contemplou integralmente a regulação do modelo executado pela via da filantropia, muito embora preveja sua adesão e, tampouco, conseguiu adentrar nos problemas de fundo que o conformam e foram abordados nos capítulos anteriores.

A assistência social, integrante de um sistema de proteção social mais amplo, está voltada ao provimento de condições que enfrentem um conjunto de demandas relativas às necessidades sociais que estão relacionadas às desigualdades de corte sócio-econômico e sócio-cultural. Neste espectro, os sujeitos de direitos trazem para o campo socioassistencial um conjunto de situações materiais e subjetivas que expressam desde pobreza e subalternidade, frágil acesso aos serviços, até desigualdades relacionais em situações de violência pelo uso do poder, abuso sexual e outros conflitos que revelam questões de ordem afetiva. Tais demandas se constituem no objeto de intervenção da política de assistência social (COLIN; SILVEIRA, 2006, p. 25-54).

Com a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, pela implantação do SUAS, os marcos normativo-jurídicos foram sendo construídos, como a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS/05; a Norma Operacional de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS/06, além de Decretos Presidenciais, Portarias do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e de Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social.

O novo *status* o posiciona na intersectorialidade com as demais políticas sociais, como estratégia fundamental na regulação do Estado em favor da consolidação dos direitos sociais e da democracia na perspectiva da socialização da riqueza e da participação política. Sua afirmação merece destaque no tensionamento entre a financeirização da economia, a minimização do Estado e o incentivo às práticas privadas na linha da filantropia, que responde a interesses conservadores, e a ampliação dos serviços socioassistenciais e do financiamento público, com participação e controle social, na vertente da efetivação do Estado Democrático de Direito.

Isto implica no desencadeamento da negociação com as políticas de saúde, de educação e de defesa de direitos, de modo a viabilizar a transição das responsabilidades e do financiamento dos serviços a elas afetos e que ainda são subsidiados e executados pela política de assistência social, além da definição da forma de atuação das organizações que contam com financiamento indireto, mediante exonerações tributárias, oportunizadas pelo CEBAS, de modo integrado à rede socioassistencial, aspecto que sinaliza a viabilidade de intersecção dos dois modelos identificados na tese.

O SUAS infere por um sistema de regulação de hierarquias, vínculos e responsabilidades, tendo como principais funções a oferta de provisões sociais, o monitoramento dos processos sociais geradores das exclusões, vulnerabilidades e riscos, e a defesa dos direitos socioassistenciais. Pressupõe, portanto, um pacto federativo que define as atribuições das três esferas de governo, por nível de complexidade e eixo de proteção social - básica e especial, segundo as especificidades em escala territorial.

No caso da União estabeleceu a competência de organizar e disciplinar o SUAS no território nacional, promovendo a regulação uniformizada dos aspectos de gestão, financiamento e controle social. Para Estados e Municípios instituiu nova racionalidade. A fim de que assegurem o cumprimento de suas responsabilidades e estejam aptos a receber apoio técnico e financeiro do governo federal, estão submetidos a um rol de atribuições e requisitos que, se atingidos, geram um elenco de incentivos.

Sob esta diretiva, os Estados e o Distrito Federal²⁰⁵ devem firmar um Pacto de Aprimoramento da Gestão bianual, contendo o diagnóstico situacional, a proposta de reordenamento político-jurídico-administrativo para a área, as diretrizes da política e as ações socioassistenciais a serem desenvolvidas no período, desmembradas em metas, responsáveis, prazos e recursos, a ser pactuado na CIT e monitorado pelo gestor federal.

No que concerne aos Estados, cabe a estruturação do SUAS no território estadual, a coordenação e execução da política estadual de assistência social e o fornecimento do necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e serviços, ou seja, aqueles com menor capacidade de gestão. Prevê-se, também, a possibilidade de atendimento regionalizado, através de redes, associações ou consórcios públicos²⁰⁶, mediante a prestação direta ou a articulação com outros estados e municípios, com abertura para o envolvimento técnico e financeiro da União.

Em se tratando dos Municípios, foi estabelecida a condição de habilitação para a gestão do sistema municipal de assistência social, englobando três níveis - inicial, básica e plena, o que implica no cumprimento de certos requisitos, responsabilidades e prerrogativas, compatíveis com cada fase, conforme descrição que segue.

O nível mais elementar de gestão é denominado de Gestão Inicial, e compreende o atendimento dos requisitos listados no art. 30, parágrafo único, da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98, bem como a comprovação de alocação e execução dos recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica e o preenchimento e atualização das bases de dados dos subsistemas e aplicativos da RedeSUAS, componentes do sistema nacional de informação. O conjunto de municípios que permanecer neste nível de habilitação recebe apenas os recursos da União, considerando a série histórica anteriormente conveniada, transformados em Piso Básico de Transição, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social.

²⁰⁵ Muito embora estejam definidas para o Distrito Federal as mesmas atribuições das esferas estaduais, a ausência de municípios na sua organização interna indica a necessidade de serem por ele assumidas as responsabilidades que a estes incumbiriam.

²⁰⁶ A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, sendo regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, tendo por objetivos: realizar a gestão associada de serviços públicos; prestar serviços de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; compartilhar instrumentos e equipamentos; produzir informações ou estudos técnicos; instituir escolas de governo; promover o uso racional de recursos naturais; gerir e proteger o patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; planejar, gerir e

A habilitação em Gestão Básica indica que o município efetivamente assume a gestão da proteção social básica na política de assistência social local, cabendo-lhe preencher como principais requisitos, além dos mencionados acima, a estruturação dos CRAS, de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado²⁰⁷; garantir a prioridade de acesso e o acompanhamento técnico nos serviços às famílias e seus membros beneficiários dos Programas de Transferência de Renda e dos benefícios continuados e eventuais; disponibilizar profissional de nível superior para a Secretaria Executiva do CMAS, podendo ser compartilhado com o órgão gestor no caso dos municípios de pequeno porte I e II.

Ao comprovar a realização dos requisitos e das responsabilidades pode angariar incentivos da União, tais como, receber o Piso Básico Fixo e o Piso Básico de Transição, definindo a rede prestadora de serviços, o respectivo custeio e os critérios de qualidade, tendo em vista as diretrizes definidas em âmbito nacional; receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade, transformados em Piso de Transição da Média Complexidade, e o Piso de Alta Complexidade I; proceder, mediante avaliação de suas condições técnicas, à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao benefício, mediante realização de avaliação social de ambos os segmentos e encaminhamento em seguida ao INSS, e receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC; e participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União.

No nível de Gestão Plena, o município tem a gestão total das ações da política de assistência social, tanto de Proteção Social Básica como de Proteção Social Especial, de média e alta complexidade, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou transferidas diretamente aos usuários, e, até mesmo, as provenientes de benefícios tributários, em razão do CEBAS. Neste sentido, indicou a possibilidade de normatização, monitoramento, fiscalização e avaliação de seu funcionamento, com integração à rede prestadora de serviços, ainda que de maneira incipiente e com baixa aderência.

administrar os serviços e recursos da previdência social dos servidores dos entes consorciados; desenvolver ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional e outros que lhe forem delegados.

²⁰⁷ Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias

Além de todas as atribuições acima mencionadas deve, também, executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social; ampliar o atendimento atual dos CREAS, voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual a crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade; realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização; cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos; instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações por nível de proteção, em articulação com o sistema estadual, validado pelo federal; declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser co-financiada pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS; manter os Conselhos (CMAS, CMDCA e CT) em pleno funcionamento; elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área.

Ao demonstrarem o respeito aos requisitos e responsabilidades os municípios em Gestão Plena podem receber como incentivos da União todos os recursos e ações já listados nos demais níveis de gestão, além dos Pisos de Proteção Social Especial estabelecidos na NOB-SUAS, definindo a rede prestadora de serviços e o respectivo custeio, obedecidos os critérios de qualidade; a participação na partilha dos recursos relativos aos programas e projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva; e a celebração de ajuste diretamente com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC.

Por sua vez, os municípios não habilitados terão a gestão assumida pelos respectivos Estados, e somente recebem os recursos provenientes do co-financiamento das ações continuadas de assistência social.

Apesar da descrição de incentivos da Gestão Básica e Plena se mostrarem muito similares, as pactuações da CIT têm permitido o reconhecimento das especificidades exigidas, em particular dos requisitos e responsabilidades na esfera da Proteção Social Especial para a Gestão Plena, e, portanto, inserido os municípios habilitados neste nível para o co-financiamento de serviços neste eixo, com preponderância para os CREAS e os serviços destinados para a população de rua, da mesma forma que incluem os estados e o Distrito

Federal. Para o mesmo grupo, no eixo da Proteção Social Básica, a valorização está nos projetos de inclusão produtiva.

Diante da dinâmica de habilitação do SUAS, pode-se perceber a dificuldade de vários entes em absorver todas as previsões, pelos motivos das mais diversas ordens. Os principais estão relacionados com a reduzida capacidade de gestão técnica e, como consequência, de organização da rede prestadora de serviços, com qualidade e eficiência de impacto e reversão das situações de vulnerabilidade e risco, decorrente, em muito, da baixa capacidade de arrecadação e de pouca margem de criatividade e de possibilidades na gestão financeira, detalhados mais adiante como um dos problemas do modelo atual.

Como pode ser observado, o SUAS propôs a centralidade do atendimento na família, entendida como um conjunto de pessoas unidas por laços consangüíneos, afetivos e/ou de solidariedade. A materialização do atendimento das demandas sociais foi organizada mediante a prestação de serviços²⁰⁸, programas²⁰⁹, projetos²¹⁰ e benefícios²¹¹, organizados em rede²¹², com primazia de responsabilidade estatal e em co-participação com a sociedade civil. Cabe aqui a ressalva da revisão do papel do Estado em contraponto ao pensamento conservador,

²⁰⁸ Caracterizam-se pela prestação de atividades continuadas, segundo o art. 23, da LOAS, que visem a melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as suas necessidades básicas, observem seus objetivos, princípios e diretrizes. A Política Nacional de Assistência Social/04 prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade, tendo como foco a matricialidade familiar.

²⁰⁹ Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24, da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais.

²¹⁰ Definidos nos arts. 25 e 26, da LOAS, como 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 a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

²¹¹ Os benefícios socioassistenciais estão subdivididos em: a) Benefício de Prestação Continuada – previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, no art. 20, da LOAS, e referendado pelo Estatuto do Idoso, é provido pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, consistindo no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo; b) benefícios eventuais – previstos no art. 22, da LOAS, enquanto benefícios que visam o pagamento de auxílio natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo, podendo ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso e a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública; c) outros benefícios de transferência de renda – visam o repasse direto de recursos dos fundos da assistência social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem a situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para o protagonismo e o exercício da autonomia das famílias e dos indivíduos atendidos, na perspectiva da redução das desigualdades e das injustiças sociais.

²¹² A rede socioassistencial é constituída por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, e ainda por níveis de complexidade.

que lhe reserva a função de subsidiariedade e às propostas neoliberais, de sua minimização junto às políticas sociais.

Estabeleceu, ainda, uma nova sistemática orçamentária e financeira para o cofinanciamento com repasse fundo a fundo, que permite ultrapassar o modelo convencional, e descarimbar os recursos que historicamente financiavam a rede tradicional, prevendo critérios e mecanismos de partilha dos recursos, a serem pactuados junto às comissões intergestores bipartite²¹³ e tripartite²¹⁴ e deliberados pelos conselhos, cujo formato será detalhado neste capítulo. A proposta é que sejam respeitados o diagnóstico local e regional, e considerados os indicadores técnicos, tais como: IDH-M, porte dos municípios²¹⁵, índice de pobreza, taxa de exclusão social, taxa de crescimento populacional, renda per capita, PIB, rede prestadora de serviço instalada, contrapartida aplicada na área, capacidade gerencial e de arrecadação dos entes federados.

A essência da especificidade de sua intervenção enquanto política social pública se encontra circunscrita aos eixos de proteção social básica e especial. A proteção social básica tem como objetivos enfrentar as vulnerabilidades e prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, de aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social como resultado das condições sócio-econômicas, e expressões dos modos de vida que resultam em pobreza, privação - ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros, e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (PNAS/04 e NOB-SUAS/05).

O conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a ela vinculados são ofertados, preferencialmente, em equipamentos públicos denominados Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)²¹⁶ e, de forma indireta, complementados nas entidades e organizações de assistência social inseridas na área de abrangência do mesmo. Há,

²¹³ Instância de pactuação dos instrumentos de gestão do SUAS e dos critérios de partilha de recursos, estruturada no âmbito dos Estados e composta por gestores municipais e estaduais.

²¹⁴ Possui a mesma função da comissão anterior, mas é estruturada no âmbito da União e formada pelos gestores federal, estaduais e municipais.

²¹⁵ Municípios de Pequeno Porte I: com população até 20.000 habitantes; Municípios de Pequeno Porte II: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Municípios de Médio Porte: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Municípios de Grande Porte: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes (IBGE, 2000).

²¹⁶ Unidade Pública Estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, que atendem às seguranças de rendimento, autonomia, convívio familiar e comunitário e de sobrevivência a riscos circunstanciais (Guia de Orientação da Proteção Social Básica elaborado pelo MDS).

portanto, a tentativa de estabelecimento da relação do Estado com a sociedade civil de maneira complementar às suas ações precípuas.

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso ou exploração sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS/04 e NOB-SUAS/05).

Está dividida em proteção social especial de média e de alta complexidade. A primeira oferta atenção às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. A segunda oferta atenção às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e comunitário. Estas atenções são asseguradas por meio de serviços, programas e projetos desenvolvidos, em particular, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)²¹⁷, em serviços de abrigo ou em programas de família acolhedora.

4.2 VIABILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELA INSTITUIÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS

Os primeiros passos no sentido da implementação das políticas sociais foram dados na relação de continuidade entre o crepúsculo do Estado Liberal e o advento do Estado Social. Em realidade,

não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 63).

²¹⁷ “O CREAS constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalho que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado” (Guia de Orientação nº 1, do MDS, Brasília – DF, p. 4).

Este processo é melhor compreendido com a instalação da crise ocorrida entre 1929 e 1932 e com a vigência do Estado de Bem-Estar Social. Elementos fundamentais para o seu surgimento foram a organização da classe trabalhadora européia e norte-americana no final do século XIX e no início do século XX, com o estabelecimento de vínculos de solidariedade diante da estagnação do capital e do livre mercado.

Teve, sob uma vertente, o propósito de oferecer melhor qualidade de vida e de trabalho para a grande maioria da população, por meio de um sistema estatal eficaz no atendimento dos direitos sociais, como o direito à previdência social, à saúde, à educação, à habitação, ao trabalho, ao lazer, entre outros, através da implantação de políticas públicas, financiadas pela instituição de fundos públicos. Sob nova vertente, com o intuito de sustentar o capital, planejou a instituição de um Estado regulador, e voltado a atuar nos campos em que o mercado não demonstrasse grande interesse, como forma de assegurar o lucro e reproduzir a força de trabalho, além de promover fortes subsídios ao financiamento da produção.

O Estado passou a lhes destinar parcelas crescentes da arrecadação fiscal proveniente da contribuição dos trabalhadores e dos empregadores. Este modelo, como poderá ser observado ao longo deste capítulo, é adotado até os dias atuais, a despeito da crise sofrida pelo *Welfare State*, descrita no capítulo I. Contudo, as parcelas provenientes das exonerações tributárias, como esclarecido no capítulo II e III, não integram os fundos públicos e, bem por isso, não têm sido consideradas como recursos públicos e passam ao largo das regras de gestão, de financiamento e de controle social.

Polany ressalta que os mecanismos adotados para minorar os efeitos da deflação acarretaram a desorganização do mercado, o declínio da produção e dos rendimentos, o desemprego em massa e a forte tensão entre as classes sociais (POLANY, 1980). Era, então, conveniente, definir novo padrão na relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, “a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

A seu turno, Oliveira aponta que o fundo público se sustentou com a publicização das lutas de classe e com sua passagem da esfera privada para a esfera pública. Ademais, englobou tanto a busca da mais-valia e do lucro (valor), como, em contraposição, visando se desvencilhar das determinações da mercadoria, revigorou novo excedente social, a permanência do processo de luta de classes na produção do fundo público (antivalor).

Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privado (OLIVEIRA, 1993, p. 139).

Ainda que compareçam posições contrárias ao enfoque adotado para os conceitos de valor e de antivalor, como, por exemplo, a análise de Behring e Boschetti, quando reafirmam o foco do fundo público na reprodução da mais-valia, posto que na medida em que este “é tencionado pela contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto, atua apropriando-se de parcela da mais-valia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.176), há o reconhecimento da importância de sua tese de que a estruturação da esfera pública, com demarcação da responsabilidade estatal na implantação de políticas sociais, traz à tona as contradições e as disputas sociais, viabilizando concessões para as diferentes classes, ainda que desiguais.

No entanto, persiste o formato de regulação estatal e de autonomização fiscal instituídos, que embora tenha autorizado a intervenção do Estado na economia, sob a égide da *desmercadorização* dos bens e serviços sociais públicos e do atendimento das necessidades básicas como um bem em si, também resultou no endividamento estatal, mas que no caso em tela serviu como alternativa para a redução do processo de desigualdade social imposta pelas regras do mercado capitalista, mediante a implantação de políticas sociais públicas. Assim, o financiamento da política de assistência social pelo fundo público, com obrigatoriedade legal de instituição nas três esferas de governo, se constitui num dos elementos fundamentais do SUAS, ao imprimir a natureza de política pública.

Há que se destacar, que mesmo não integrando o fundo público, por não ingressarem no orçamento, os recursos financeiros utilizados para cobertura das ações desenvolvidas pelas entidades beneficentes de assistência social que possuem o CEBAS, e são oriundos das exonerações tributárias, compõem o espectro de financiamento público, posto que fruto do rol de impostos e contribuições sociais que seriam devidas mas deixam de ser cobradas em função dos serviços que prestam, ainda que se questione o atendimento às especificidades da área e à lógica do SUAS.

Ocorre que, o modelo de Estado de Bem-Estar Social está proporcionalmente relacionado com o déficit público. A crise financeira e fiscal é inerente ao processo e vem acompanhada da crise da sociedade do trabalho (HABERMAS, 1987; OFFE, 1989; ANTUNES, 1995; OLIVEIRA, 1998 e 1993), ao gerar a *desmercantilização* da força de trabalho. O capital, representado no salário direto, comprime-se, reduzindo a base social de

exploração e, conseqüentemente, a contribuição para o fundo público, que se vê esgotado em suas reservas.

A precariedade do modelo em dar respostas satisfatórias às novas expressões predominantes nas sociedades pós-industriais, como a expansão econômica, a acelerada competição de mercado, a globalização da economia, a flexibilização das relações do trabalho, entre outras, é notória. Para Antunes (1995, p. 16), “novos processos de trabalho emergem, onde o cronômetro e a produção em série e de massa são substituídos pela flexibilização da produção, pela especialização flexível, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica de mercado”.

A antecipação dos gastos públicos para atendimento das demandas sociais frente à arrecadação, além de gradativamente vir sendo contingenciada nas peças orçamentárias, pela imposição das agências internacionais de financiamento, sofreu em data recente, no Brasil, uma veemente determinação legislativa, quando da aprovação da Desvinculação de Receitas da União (DRU),²¹⁸ no montante de até 20% das responsabilidades estatais previstas para os órgãos, fundos ou despesas elencadas nos orçamentos fiscal e da previdência social, provenientes de impostos e de contribuições sociais, em favor da composição de *superávit* primário destinado ao pagamento dos juros da dívida pública, tanto a externa quanto a interna.

Tradicionalmente, o financiamento da assistência social tem sido cunhado por práticas centralizadas, segmentadas, pontuais, com forte traço clientelista e patrimonialista, utilizado como moeda de troca, em especial quando da apropriação de recursos públicos com conotação de ações pessoais, a exemplo das emendas parlamentares ou das ações desenvolvidas por entidades filantrópicas com foco na caridade.

Mesmo diante de todos estes aspectos, ainda assim, atualmente, por ser entendido como materialização da esfera pública, o financiamento da política de assistência social ocorre via fundo público de maneira direta, podendo também ser considerada a forma indireta pela via das exonerações tributárias. O repasse direto se viabiliza pela transferência de recursos financeiros aos órgãos governamentais, através do desembolso orçamentário para os respectivos fundos especiais, ou aos órgãos não governamentais, mediante convênios ou instrumentos jurídicos similares.

²¹⁸ Criada pela Emenda Constitucional nº 27, de março de 2000, para vigorar até 2003, sendo destinada para financiar ações nas áreas de saúde, educação, os benefícios previdenciários e o benefício assistencial de prestação continuada, em substituição ao Fundo Social de Emergência e, posteriormente, ao Fundo de Estabilização Fiscal. Em 2003 sua vigência foi prorrogada e nova discussão está sendo travada no Congresso Nacional, desde 2007, com forte ênfase para sua manutenção até 2011.

A forma indireta, raras vezes computada nos levantamentos feitos, abrange as exonerações tributárias, mais comumente relacionadas às imunidades tributárias, além das cessões e das doações de pessoas físicas ou jurídicas. Como já mencionado no capítulo III, não há contabilização segura destes montantes, embora haja estimativa de que representam um volume significativo, mas que passam despercebidos pela sociedade e pelo próprio Estado, como incentivos públicos e privados, e que acabam por ser visualizados apenas como filantropia e benemerência.

Por sua vez, o SUAS disciplina a oferta organizada e regulada de serviços públicos, com padrões de qualidade e atendimento pré-estabelecidos, e com base em um financiamento que tenha como referência as necessidades daquele determinado território e serviço prestado, traduzido na fixação de um piso de proteção social básico e especial, fixo e variável, para os gestores, e o repasse de recursos para a rede socioassistencial, composta por entidades públicas e privadas, mediante instrumento jurídico próprio, após deliberação do conselho.

Reconhece-se, então, que ao aderirem ao SUAS, estas entidades podem receber recursos públicos de forma direta. As tensões, como demonstrado nos capítulos II e III, se concentram na manutenção do financiamento indireto por meio das exonerações tributárias, provavelmente pelo conjunto de benefícios que resultam, embora se caracterizem como duplo financiamento e estejam fora da regulação e do controle do sistema público proposto.

Para efeito de exposição da matéria e de sua respectiva problemática, optou-se pela descrição da gestão da política de assistência social pós-Constituição Federal e pós-SUAS, correlacionada com a estrutura, a composição do financiamento público orçamentário e as formas de financiamento segundo a origem das receitas, culminando com a focalização na utilização do fundo público para viabilizar a implantação e a implementação do SUAS. É o que se fará a seguir, com ênfase na sistemática prevalente para a esfera federal, que dispõe acerca das diretrizes e coordena o sistema em âmbito nacional, embora os mesmos princípios e regras também disciplinem os orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

4.3 CONCEITOS BÁSICOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário engloba as fases de elaboração, de aprovação, de execução, de controle e de avaliação de resultados. As verbas que compõem o orçamento e se destinam à assistência social se submetem à disciplina constitucional e se inserem no planejamento global da política, com a fixação das prioridades de intervenção, detalhamento de metas,

atividades e fontes de financiamento, discriminação de receitas e despesas, conforme cronograma e previsão dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários.

O art. 165, da Constituição Federal, define o rol de instrumentos de planejamento orçamentário, a longo (Plano Plurianual²¹⁹), médio (Lei de Diretrizes Orçamentárias²²⁰) e curto prazo (Lei Orçamentária²²¹), enquanto leis de iniciativa do Poder Executivo que, ao determinarem as receitas e as despesas, e os meios de seu financiamento, a fim de viabilizarem a execução das ações estatais, acabam por elencar as políticas públicas prioritárias e, conseqüentemente, definir o próprio papel do Estado e o sentido adotado para o desenvolvimento e a atenção das demandas societárias.

No modelo brasileiro são observados quatro critérios de classificação da despesa, isto é, a despesa institucional, a funcional-programática, a econômica e a por elementos. A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualizou a discriminação da despesa por funções, que constituem o nível máximo de agregação das ações desenvolvidas pelo Poder Público, de modo a delinear grandes linhas de

²¹⁹ O Plano Plurianual (PPA) estabelece as diretrizes, os objetivos, as ações programáticas, as metas e os órgãos responsáveis da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, através de linhas gerais de ação, especialmente no que tange à realização de obras, aquisição de equipamentos e prestação de serviços, envolvendo quatro exercícios financeiros, tendo início no segundo ano de mandato eletivo do Chefe do Poder Executivo (art. 165, § 1º, da Constituição Federal).

²²⁰ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) consubstancia as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e concede autorização de aumentos salariais, de realização de concursos, entre outros atos (Art. 165, § 2º, da Constituição Federal). É encaminhada para o Poder Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, apresentando prazo limite para aprovação até julho do respectivo ano.

²²¹ A Lei Orçamentária Anual (LOA) fixa as receitas anuais a serem arrecadadas, que são classificadas em tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios), transferências, convênios e empréstimos, bem como as despesas que serão realizadas durante o ano subsequente. Até quatro meses antes do encerramento do ano é enviada para apreciação do Legislativo, devendo ser votada até o final do ano corrente, para vigorar no próximo ano. O projeto de Lei Orçamentária deve ser acompanhado da demonstração dos efeitos sobre as receitas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art.165, § 6º, da Constituição Federal). Percebe-se, no entanto, a ausência de previsão quanto as imunidades tributárias que incidem sobre as instituições portadoras do CEBAS, causando dificuldade de controle social e de avaliação dos resultados alcançados, conforme já abordado no capítulo III. Apenas a União, a partir da proposta orçamentária de 2007, provavelmente por conta da tentativa de recompor o financiamento da previdência social, vem especificando as estimativas de não arrecadação, pelo Tesouro, de apenas alguns impostos, como o imposto de renda, e de contribuições sociais, especialmente a do recolhimento da cota patronal ao INSS, que resultam dos benefícios tributários. Encontram-se desconsiderados neste levantamento os impostos de importação e exportação, o imposto sobre operações financeiras; e algumas das principais contribuições sociais, tais como a contribuição financeira para a seguridade social – COFINS, a contribuição do salário educação, a contribuição para o programa PIS/PASEP, a contribuição sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas.

atuação prioritárias e obrigatórias do governo, instituída no Anexo 5, da Lei n.º 4.320/64. No caso em tela interessa a função 08 corresponde à função Assistência Social²²².

Durante a fase de análise e aprovação do projeto da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, há a possibilidade de apresentação de emendas parlamentares (individuais²²³ ou coletivas²²⁴, estas de bancada ou de comissão) ou de remanejamentos intra-orçamentários, segundo o art. 16, § 3º, da Constituição Federal, dentro dos prazos estabelecidos anualmente. Esse sistema de emendas, por vezes, tem provocado alguns problemas, especialmente no que concerne à desvinculação da destinação dos recursos financeiros, sempre escassos, das ações programáticas inicialmente previstas nas políticas sociais, criando dificuldades na execução. Nessa perspectiva, afasta a impessoalidade própria da execução dos serviços públicos, para assumir contornos de benesses individuais, concedidas caso a caso, por representantes do Legislativo, como grandes conquistas pessoais, recuperando nuances de práticas conservadoras, com foco no clientelismo e na benesse, na contramão dos princípios do orçamento programa.

Toda sorte de desvios ilícitos de recursos públicos têm se favorecido dessas práticas, com grande repercussão pública e comoção social, como podem ser referidos os recentes casos de compra superfaturada de ambulâncias, de equipamentos de informática e de medicamentos. Como dizem respeito à esfera federal, provocam prejuízos de extensa monta, atingindo vários municípios e estados a um só tempo.

Outro aspecto a considerar é o de que elas têm privilegiado as despesas de capital, como obras e equipamentos, em detrimento do custeio de despesas de ações e serviços continuados ou de transferências de renda, voltados diretamente para o atendimento da população.

Sob outro ângulo, esse mecanismo se constitui em fator de democratização da construção do orçamento, na medida em que retira do Poder Executivo a exclusividade decisória sobre toda a destinação dos recursos públicos. Assim, a sociedade civil organizada,

²²² Desmembrada nas subfunções: 241 – Assistência ao Idoso; 242 – Assistência ao Portador de Deficiência; 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente; 244 – Assistência Comunitária. Observa-se que, diante das novas determinações do SUAS, esta classificação não mais atende ao disposto na política de assistência social, que superou a organização e a prestação de serviços por segmentos, e definiu sua especificidade na atenção às situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social, por intermédio da oferta de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade.

²²³ As emendas individuais têm limite de 20 propostas por membro do parlamento e possuem por características a identificação do destino, do seu objeto de aplicação e do montante de recursos disponibilizados.

²²⁴ As emendas coletivas não estão submetidas a este regime de vinculação, mas também são limitadas no que concerne à sua quantidade: as de comissão podem totalizar até 5 emendas por comissão apresentante, dentro da matéria de que trata e em benefício da unidade governamental responsável pela sua execução, e as de bancada até 10 por bancada estadual, pertinentes ao respectivo Estado que representa (BOSCHETTI, 2003).

os movimentos sociais e até mesmo os órgãos governamentais com menor capacidade de influência política na disputa interna pelos recursos públicos conseguem recompor previsões para subsidiar ações e serviços necessários, mas que sofreram com as restrições impostas por organismos internacionais, por injunções políticas partidárias e pelo modelo econômico adotado.

Uma vez aprovadas, todas elas passam a integrar o orçamento do órgão responsável pela área, a ser executado durante o exercício financeiro, em conformidade às disposições da LRF. Após receber aprovação, o orçamento é encaminhado para a sanção do Chefe do Poder Executivo. Caso este se pronuncie pela adoção de vetos de parte do orçamento, terá que apresentar as razões dos mesmos, e reencaminhar a peça orçamentária para nova apreciação do Poder Legislativo, que pode confirmar ou derrubar os respectivos vetos. Após este procedimento é, posteriormente, transformado em lei, entrando em vigor no dia 1º de janeiro do ano subsequente.

Visto que o orçamento se constitui em uma previsão de receitas e gastos para o ano subsequente, normalmente se faz necessário promover adequações na LO, considerando-se situações e realidades não identificadas quando da sua elaboração, bem assim de ajustes decorrentes da conjuntura econômica e da revisão de metas. Para tanto, foram criados instrumentos de retificação do orçamento durante o seu processo de execução, denominados créditos adicionais, classificados em: crédito suplementar²²⁵; crédito especial²²⁶; e crédito extraordinário.²²⁷

Os instrumentos de controle e avaliação da execução orçamentária foram definidos pela Lei n.º 4.320/64 e recepcionados pela Constituição Federal, através de dois sistemas formais. “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.²²⁸

²²⁵ Permite a realocação das previsões orçamentárias, ocasionando reforço de dotação na medida em que estas se tornam insuficientes. No entanto, sua abertura depende da existência de recursos disponíveis e é precedida de exposição de motivos. Geralmente, na própria Lei Orçamentária, já vem descrito um percentual autorizando o Executivo a abrir crédito suplementar até o montante determinado.

²²⁶ Requer aprovação do Legislativo para realização de despesa não prevista na dotação orçamentária específica. Cria novo programa ou grupo de despesa para atender a objetivo não previsto no orçamento, com a indicação dos recursos correspondentes.

²²⁷ Destinado às despesas imprevisíveis e urgentes, como nos casos de calamidade pública, guerra e outras, devendo, posteriormente, ser submetida à ratificação do Legislativo.

²²⁸ Art. 70, da Constituição Federal.

Ressalta-se, no entanto, que por se tratar de recurso público, há a necessidade implícita de se estabelecer outras formas de participação no controle e avaliação da execução orçamentária, tais como: acompanhamento da publicação bimestral de relatório resumido da execução orçamentária em Diário Oficial;²²⁹ análise da prestação de contas, especialmente das despesas por funções, que permanece durante 60 (sessenta) dias à disposição da população no Poder Legislativo, com a possibilidade de ser impugnada; denúncia oficial das irregularidades junto ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público; cumprimento da LRF, em particular os relatórios de gestão, de metas e de riscos fiscais, bem como a publicização da execução orçamentária na internet; acompanhamento da publicação mensal das despesas com pessoal em jornal de grande circulação (Lei Complementar nº 81); controle social dos fundos especiais vinculados às políticas setoriais, através dos conselhos respectivos, como no caso dos conselhos de assistência social implantados nas três esferas de governo; e implantação de orçamento participativo.

Outros instrumentos de controle social inseridos pela Constituição Federal podem favorecer o acompanhamento e a fiscalização sistemática da execução orçamentária, como por exemplo, a realização de audiências públicas e a proposição de plebiscitos, referendos ou projetos de iniciativa popular. Além do mais, instrumentos resultantes da evolução tecnológica como a internet e o endereço eletrônico auxiliam na divulgação e socialização destas informações. No caso específico da política em tela, podem ser referidos o plano de assistência social, o plano de aplicação do fundo, os fóruns, as conferências e os conselhos, que desempenham semelhante papel.

Recentemente, os órgãos de fiscalização, com ênfase nos do governo federal, mas também de alguns Estados, como a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal têm realizado busca ativa e auditorias *in loco* junto aos fundos especiais, tanto no sentido de acompanhar seu regular funcionamento e execução dos recursos orçamentários, como no de cobrar o efetivo desempenho dos conselhos setoriais e de defesa de direitos no exercício de sua função de controle social.²³⁰

²²⁹ Art. 165, § 3º, da Constituição Federal.

²³⁰ A título de exemplo, os Conselhos Estaduais de Assistência Social vêm recebendo sistematicamente, da Controladoria Geral da União, comunicação oficial acerca da elaboração de relatórios de fiscalização com análise detalhada da utilização dos recursos públicos federais repassados aos municípios, através da promoção de sorteios públicos, nos quais foram encontradas irregularidades na execução dos fundos de alguns municípios do Estado e, portanto, solicitam seu pronunciamento no tocante às providências tomadas para apurar tais situações. Com a intenção de verificar o cumprimento do art. 30, da LOAS, e das exigências da NOB-SUAS/05 quanto ao repasse de recursos federais aos fundos estaduais e municipais para co-financiar serviços socioassistenciais, o órgão gestor estadual do Paraná também vem sendo acionado pelo Ministério Público Federal, desde fevereiro de 2007, para atualizar a listagem dos Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social em efetivo

4.4 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

4.4.1 União

Na esfera federal, a Lei Orçamentária compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social, ao passo que nos Estados, Municípios e Distrito Federal, via de regra, inexistente esta tripartição, a não ser nas hipóteses em que os entes federados estruturaram previdência social própria para seus servidores públicos.

O orçamento fiscal²³¹ contém todos os recursos referentes ao Poder Executivo, com seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público. O orçamento de investimentos²³² é composto pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Estes dois orçamentos, em seu conjunto, obrigatoriamente apresentam compatibilidade com o Plano Plurianual e têm, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional²³³.

Tendo presente este mandamento constitucional, tanto a NOB/98 como a NOB-SUAS/05 o explicitaram textualmente, acompanhado do mencionado critério, como um dos condicionantes essenciais para o repasse de recursos federais aos demais entes federados. A NOB-SUAS/05, em especial, aponta uma série de outros indicadores que estão sendo efetivamente respeitados nos pactos firmados nas comissões intergestores, descritos neste capítulo.

Por sua vez, o orçamento da seguridade social²³⁴ abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

As receitas da União são divididas entre receitas correntes e de capital.²³⁵ As receitas correntes são constituídas pelas receitas tributárias, pela receita patrimonial, pela receita

funcionamento, a fim de que possam acompanhar as respectivas fiscalizações e as defesas apresentadas pelos municípios nos processos.

²³¹ Art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal.

²³² Art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal.

²³³ Art. 165, § 7º, da Constituição Federal.

agropecuária, pela receita industrial, pela receita de serviços e pelas transferências correntes. As receitas de capital são compostas pelas operações de crédito, pela amortização de empréstimos, pela alienação de títulos mobiliários, pelos resultados do Banco Central e pela remuneração do Tesouro Nacional.

As receitas tributárias são oriundas da cobrança de tributos, que se constituem em prestações pecuniárias compulsórias, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constituam sanção de ato ilícito, criadas em lei e cobradas mediante atividade administrativa plenamente vinculada.²³⁶

O Código Tributário Nacional, anterior à Constituição da República, reconhecia apenas 3 (três) espécies de tributos: impostos,²³⁷ taxas²³⁸ e contribuições de melhoria.²³⁹

Com a edição do texto constitucional, foram identificadas pela doutrina e jurisprudência outras duas espécies tributárias: empréstimos compulsórios²⁴⁰ e contribuições especiais,²⁴¹ subdivididas em contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse de categorias sociais ou econômicas.

²³⁴ Art. 165, § 5º, inciso III, da Constituição Federal.

²³⁵ PAIVA identifica diversos mecanismos de composição das receitas públicas do Estado brasileiro, tais como venda de serviços e produtos; privatizações e concessões públicas; receita patrimonial; cobrança de multas; tomada de empréstimos; transferências obrigatórias e negociadas; cobrança de tributos (impostos, taxas e contribuições); e emissão de moedas (PAIVA, 2003, p. 225-227).

²³⁶ Conceito extraído do art. 3º, do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

²³⁷ Define-se “imposto como tributo não vinculado, ou seja, tributo cuja hipótese de incidência consiste na conceituação legal de um fato qualquer que não se constitua numa atuação estatal (art. 16, do CTN); um fato da esfera jurídica do contribuinte” (ATALIBA, 1992, p. 121).

²³⁸ “As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (art. 77, do Código Tributário Nacional).

²³⁹ “A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (art. 81, do Código Tributário Nacional).

²⁴⁰ Trata-se da tomada de recursos financeiros, para serem posteriormente restituídos, criada por lei complementar, exclusivamente pela União, “para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência” ou, observado o princípio da anterioridade legal, “no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional”. A aplicação dos recursos obtidos por esta forma estará “vinculada à despesa que fundamentou sua instituição” (art. 148, da Constituição Federal).

²⁴¹ “As contribuições especiais foram previstas para atender a três finalidades: a) sociais em prol da previdência e da seguridade social – contribuições sociais (Ex: Contribuição Social sobre Folha de Salários – CSFS e Contribuição Social Sobre o Lucro - CSSL); b) as necessidades financeiras das entidades de classe, contribuições classistas ou corporativas (Ex: anuidade da OAB); e c) para assegurar a intervenção do Estado no domínio econômico, contribuições interventivas ou de intervenção estatal (Ex: SESC, SENAC, SEBRAE). A finalidade imediata das contribuições especiais é ser instrumento da atuação da União. Já a finalidade mediata é atender a um interesse da área ou grupo social, econômico ou profissional, dentro do espírito de solidariedade que norteia a República Federativa do Brasil (artigo 3º, I, CF/88) [24]. Os fins das contribuições especiais são predeterminados pela Constituição da República, que os vincula a órgãos e finalidades. Por exemplo, para o custeio da atuação da União, no setor social, foi-lhe atribuída competência legislativa plena para a instituição e majoração de contribuições sociais para o custeio dessas atividades nobres” (TAVARES: 2005). Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7341>>. Acesso em 17 jan. 2007).

Na esfera da União, é prevista a cobrança dos seguintes impostos, que irão compor o orçamento fiscal:

- a) imposto sobre a importação, que tem por fato gerador a entrada de produtos estrangeiros no território nacional;²⁴²
- b) imposto sobre a exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados, cujo fato gerador é a saída destes do território nacional;²⁴³
- c) imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sendo entendida a renda como “o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos” e os proventos como “os acréscimos patrimoniais não compreendidos” na noção de renda, o qual é devido por pessoas físicas e jurídicas;²⁴⁴
- d) imposto sobre produtos industrializados, sendo considerado industrializado todo produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade ou o aperfeiçoe para o consumo, tomando-se como aspecto temporal da incidência desse tributo a saída do produto do estabelecimento fabricante, ou a sua entrada no país, quando de procedência estrangeira, ou, ainda, a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão;²⁴⁵
- e) imposto sobre operações financeiras, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, cujos fatos geradores são:
 - i. quanto às operações de crédito, a sua efetivação pela entrega total ou parcial do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado;
 - ii. quanto às operações de câmbio, a sua efetivação pela entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por este;
 - iii. quanto às operações de seguro, a sua efetivação pela emissão da apólice ou do documento equivalente, ou recebimento do prêmio, na forma da lei aplicável;
 - iv. quanto às operações relativas a títulos e valores mobiliários, a emissão, transmissão, pagamento ou resgate destes, na forma da lei aplicável;²⁴⁶

²⁴² Art. 153, inciso I, da Constituição Federal, e art. 19, do Código Tributário Nacional.

²⁴³ Art. 153, inciso II, da Constituição Federal, e art. 23, do Código Tributário Nacional.

²⁴⁴ Art. 153, inciso III, da Constituição Federal, e art. 43, do Código Tributário Nacional.

²⁴⁵ Art. 153, inciso IV, da Constituição Federal, e art. 46, do Código Tributário Nacional.

²⁴⁶ Art. 153, inciso V, da Constituição Federal, e art. 63, do Código Tributário Nacional.

- f) imposto territorial rural, cuja incidência tem por base “*a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município*” e é calculado sobre o valor fundiário;²⁴⁷
- g) imposto sobre grandes fortunas, o qual depende da edição de lei complementar para o início da sua cobrança, ainda não aprovada, apesar de serem vários os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional com vistas à sua instituição.²⁴⁸

As taxas, por sua vez, estão definidas no art. 77, do Código Tributário Nacional, e se relacionam às atividades desenvolvidas pela União como exercício regular do seu poder de polícia ou como execução de serviços públicos, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

As atividades próprias do poder de polícia, desempenhadas pelos órgãos competentes, nos limites da legislação, compreendem a limitação ou disciplina de direito, interesse ou liberdade e a regulação da prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Já os serviços públicos que podem ser taxados são aqueles utilizados pelo contribuinte, efetiva ou potencialmente, sendo de utilização compulsória e que estejam à sua disposição. Devem, ainda, ser específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, e divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.²⁴⁹

No âmbito federal, são inúmeras as taxas cobradas, dentro das atribuições de cada um dos seus órgãos da administração direta e indireta, podendo ser referidas, como exemplos, as taxas de ocupação de imóveis pertencentes à União, as taxas judiciárias, as taxas de fiscalização de entidades privadas, as taxas para registro de produtos, as taxas de vigilância sanitária e assim por diante.

Cumprе lembrar que, além do pagamento de taxas, o exercício regular do poder de polícia, muitas vezes, importa na geração de receitas, através da imposição de multas administrativas, por descumprimento das respectivas normas regulamentares. As mais

²⁴⁷ Art. 153, inciso VI, da Constituição Federal, e artigo 29, do Código Tributário Nacional.

²⁴⁸ Art. 153, inciso VII, da Constituição Federal.

²⁴⁹ Artigos 78 e 79, do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

conhecidas dizem respeito às infrações das regras de trânsito, de preservação do meio ambiente, de funcionamento de entidades privadas, de desatenção a prazos e a recolhimentos tributários, entre várias outras hipóteses.

Sob diverso aspecto, não consta da Lei Orçamentária de 2007 nenhuma previsão quanto à cobrança de contribuições de melhoria, pois “nas poucas vezes em que se tem tentado cobrá-la, o foi de forma ilegal, isto é, sem atender aos requisitos mínimos” (FABRETTI, 2005, p. 115) estabelecidos em lei²⁵⁰ e na Constituição Federal. Ademais, “lei complementar sobre o assunto se faz necessária [...] diante do sincrético texto constitucional e da existência na doutrina de dois tipos de contribuição de melhoria – tipo custo e tipo valorização – com técnicas específicas e efeitos também diversificados” (COELHO, 2004, p.644), a depender de disciplina pelo legislador complementar, ainda não estabelecida.

Mais relevantes são as contribuições especiais, que se dividem em contribuições sociais, que irão financiar a seguridade social, incluindo a política de assistência social, contribuições interventivas no domínio econômico e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Podem ser mencionadas como principais contribuições recolhidas pela União: de empregadores e trabalhadores para a seguridade social (INSS); contribuição financeira para a seguridade social (COFINS); contribuição do salário educação; contribuição para o programa PIS/PASEP; contribuição sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas (CSLL); contribuição para o PIN e o PROTERRA; contribuição da renda líquida de concursos de prognósticos para a seguridade social; e contribuição sobre movimentação financeira (CMF)²⁵¹, entre outras.

²⁵⁰ “Artigo 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos: I - publicação prévia dos seguintes elementos: a) memorial descritivo do projeto; b) orçamento do custo da obra; c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição; d) delimitação da zona beneficiada; e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas; II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior; III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial. § 1º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização. § 2º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo” (Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

²⁵¹ Cabe assinalar que em dezembro de 2007, quando da discussão da renovação da CPMF até 2010 junto ao Congresso Nacional, sua continuidade foi rejeitada pela maioria dos parlamentares, acarretando a suspensão de sua aplicabilidade a partir de janeiro de 2008.

4.4.2 Estados e Distrito Federal

A composição das receitas dos Estados e do Distrito Federal segue a mesma divisão de receitas correntes e de capital utilizada pela esfera federal, alterando apenas a incidência, o montante da alíquota, as formas e os prazos de cobrança, de acordo com a legislação própria instituída.

Adotando como parâmetro a previsão do art.155, da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal possuem autorização para instituírem impostos sobre:

I - a transmissão *causa mortis* e doação, compreendendo a tributação da herança por motivo de morte ou de doações antecipatórias, de quaisquer bens ou direitos, relativamente a bens móveis, imóveis, títulos e créditos;

II - as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior – ICMS,²⁵² provenientes da extração, produção, industrialização, comercialização e prestação, desde que não possuam natureza estritamente municipal.

III - a propriedade de veículos automotores – IPVA, enquanto modalidade de imposto que incide sobre o patrimônio pessoal, de forma direta e progressiva, em razão do valor do veículo de propriedade do contribuinte, tendo como embasamento a atuação estatal de vistoriamento de veículos ou de seu licenciamento.

As taxas advêm do exercício de poder de polícia e da prestação de serviços, estabelecidas mediante legislação estadual, e normalmente estão adstritas às cobranças provenientes de ações de segurança pública, de saúde pública, de proteção e fiscalização ambiental, judiciárias, de expediente e de segurança preventiva. A receita de serviços também está correlacionada com os serviços de inspeção e fiscalização e com os serviços agropecuários.

Conforme já mencionado anteriormente, as contribuições sociais estipuladas pelos Estados e pelo Distrito Federal encontram-se circunscritas às receitas automaticamente destinadas para o Plano de Seguridade Social do servidor público.

Inúmeras são as possibilidades de receita patrimonial, caracterizando-se como principais fontes de arrecadação as receitas de valores mobiliários; a remuneração de

²⁵² Com o propósito de corrigir eventuais distorções, a União instituiu um fundo de compensação aos estados por suas exportações imunes ao ICMS.

depósitos bancários; a remuneração sobre recursos de compensação financeira; sobre recursos de convênios com órgãos federais e com o exterior; sobre recursos de transferências federais; juros de empréstimos e produtos de outras operações como a variação cambial.

Além das receitas tributárias, comparecem com razoável importância de incidência e valores as transferências correntes, traduzidas pelas transferências intergovernamentais, em especial da União, como a cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; a cota-parte do imposto sobre produtos industrializados; a cota-parte da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE); a cota-parte do imposto sobre operações de crédito, câmbio ou seguro; a cota-parte da compensação financeira de recursos minerais; a cota-parte da compensação financeira pela produção de petróleo; a cota-parte do fundo especial de petróleo; as transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF),²⁵³ bem como as transferências do exterior e as transferências de convênios entre os entes federados, de suas entidades ou de instituições privadas. Representando menor valor, mas não menos importantes, comparecem os repasses do Fundo Nacional de Saúde e do Fundo Nacional de Assistência Social.

Multas e juros de mora se constituem em outras receitas correntes, tais como dos tributos, do IPVA, do ICMS, previstas na legislação de trânsito, na legislação sanitária, por infração à Lei de Execuções Penais e outras multas provenientes de indenizações e restituições.

Já as receitas de capital estão vinculadas às operações de crédito; à alienação de bens móveis, de títulos mobiliários e de outros títulos; à amortização de empréstimos e às transferências de capital do exterior e de convênios entre os entes federados, suas entidades ou de instituições privadas.

Os Estados e o Distrito Federal possuem participação direta no produto da arrecadação do imposto de renda federal adquirido na fonte sobre os vencimentos e proventos dos seus funcionários e na fonte sobre os rendimentos pagos pelo Estado a qualquer título, em particular aos tomadores de títulos públicos estaduais, além de 25% do produto da

²⁵³ Emenda Constitucional nº 53/06 ampliou as bases do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) para englobar as fases da educação infantil e do ensino médio, a partir de 2007, e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB). A redação da Medida Provisória nº 333/06 que regulamentava o funcionamento do fundo, quando em discussão no Congresso Nacional, teve como um dos nós críticos as inúmeras emendas à Medida propondo a inclusão das entidades de educação infantil, não governamentais, em especial as vinculadas à rede sem fins lucrativos (comunitárias e filantrópicas), como aptas ao recebimento de recursos do fundo, segundo o art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, e o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 9.394/06 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A respectiva Medida foi aprovada e o FUNDEB instituído pela Lei nº 11.494/07.

arrecadação dos impostos que vierem a ser criados pela União com base na competência residual do art. 154, inciso I, da Constituição Federal.

A participação indireta ocorre por meio do repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE), na proporção de 21,5% da repartição do fundo, o qual é composto pelo imposto de renda e pelo imposto sobre produtos industrializados.

4.4.3 Municípios

Aos municípios brasileiros está assegurada no art. 156, da Constituição Federal, a instituição de impostos sobre:

I - a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), podendo ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel;²⁵⁴

II - a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - os serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (serviço de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal), incorrendo na faixa de alíquota que pode variar entre 2% a 5%, conforme disposto na Emenda Constitucional nº 37.

As taxas recaem sobre o exercício de poder de polícia compatível com as atividades da esfera municipal; sobre a vigilância sanitária; de licenciamento ambiental; de licença para funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de prestadores de serviços; de publicidade; de apreensão e depósito; de licença para execução de obras; de vistoria de conclusão de obras; de utilização de área de domínio público; de vistoria de segurança de edificações; de licença para parcelamento e unificação do solo; pela prestação de serviços como de coleta de lixo e de expediente.

Geralmente as contribuições de melhorias estão relacionadas com o serviço de pavimentação e obras complementares, ainda que difíceis de serem aplicadas, em virtude dos argumentos acima mencionados.

²⁵⁴ “O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município” (art. 32, do Código Tributário Nacional).

De forma similar aos Estados e ao Distrito Federal, as contribuições sociais dizem respeito às contribuições previdenciárias do regime próprio do servidor público.

A receita patrimonial engloba as receitas imobiliárias, basicamente relativas a aluguéis, e as receitas de valores mobiliários, como juros de títulos de renda, ações e cotas de sociedades, dividendos, remuneração de depósitos bancários, e remuneração de depósitos de recursos vinculados (*royalties*, fundos públicos, etc). É formada pela receita de concessões de exploração de recursos naturais e de direitos de uso de bens públicos, e pela receita de serviços comerciais; de transporte; de processamento de dados; administrativos; recreativos e culturais; de consultoria, assistência técnica e análise de projetos; de cadastramento de fornecedores; de coleta, transporte, tratamento e destino final de resíduos sólidos; de cemitérios e outros serviços.

Novamente, também no âmbito dos municípios, as transferências intergovernamentais representam montante significativo na composição do orçamento. Da União são transferidos recursos oriundos da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios; cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; transferência da compensação financeira pela exploração de recursos naturais; cota-parte da compensação financeira de recursos minerais; cota-parte *royalties* da compensação financeira pela produção de petróleo; cota-parte *royalties* pelo excedente da produção de petróleo; cota-parte *royalties* pela participação especial; transferência de recursos dos Sistemas Públicos, por meio de repasse fundo a fundo: do Fundo Nacional de Saúde - FNS; do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS; do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); além das transferências do salário-educação; transferência financeira do ICMS; e outras receitas da União destinadas a Programas de outras áreas de atuação.

Dos Estados são repassadas a cota-parte do ICMS; a cota-parte do IPVA; a cota-parte do IPI sobre exportação; a cota-parte da contribuição de intervenção no domínio econômico; entre outras. Compõem, ainda, a receita de transferências, as multigovernamentais, integradas pelas três esferas de governo, como as de recursos do FUNDEF (agora FUNDEB), bem como as transferências de instituições privadas; do exterior; de pessoas e de convênios.

Outras receitas correntes são formatadas, em especial, pelas multas e juros de mora; pelas indenizações e restituições; e pela dívida ativa.

As receitas de capital envolvem as operações de crédito; a alienação de bens móveis e imóveis; as transferências de capital intergovernamentais, de instituições privadas, de pessoas e de convênios; as receitas de contribuições sociais intraorçamentárias; as receitas patrimoniais imobiliárias; e as receitas de serviços intraorçamentária.

4.5 FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao considerar a assistência social como política de seguridade social não contributiva, o seu financiamento orçamentário passa a integrar também o orçamento da seguridade social, consoante dispõe o art. 194, da Constituição Federal. O que a diferencia dos demais setores é a não contributividade, ou seja, para se ter acesso aos seus benefícios não é exigida nenhuma contribuição, pois se entende que o atendimento tem primazia sobre as imposições de natureza econômica. Basta ao indivíduo dela necessitar. Com isso se objetiva atender a todas as pessoas ou grupos que se encontrem em estado permanente ou temporário de necessidade, seja em razão de privações de ordem financeira, seja pela atuação de outros fatores que as tornem vulneráveis e as exponham a riscos sociais e pessoais.

No que concerne à seguridade como um todo, o texto constitucional estabelece uma série de princípios para a construção de seu sistema, conforme concepções diversas, às vezes conflitantes entre si. Dessa forma, no tocante à universalização de acesso aos seus serviços, adotou-se duas diferentes dimensões: a objetiva, em que se faz referência a eventos cobertos pela seguridade (arts. 194, inciso I, e 201, incisos I a V) e a subjetiva, ao se reportar a pessoas destinatárias dos serviços e ações (arts. 194, incisos II e III, e 201, § 1º). Essa dupla universalização acaba por reforçar a natureza securitária adotada, em que os recursos são insuficientes para a sua implementação, e possuem rebatimento na disputa pela alocação no orçamento, detalhado no item que enfoca os problemas do atual modelo.

Convivem, assim, dentro do mesmo sistema, a idéia de seguro social, vinculado à necessidade de uma prévia inscrição, à carência, à limitação da clientela e à contribuição, e a idéia de proteção social, em que todos são atendidos, independentemente do preenchimento destes requisitos, em atenção apenas à respectiva necessidade. Com a universalização da saúde, a participação na previdência de todos quantos para com ela contribuam e a garantia de assistência social a quem quer que dela necessite, criou-se a expectativa de serem garantidos os direitos sociais dos brasileiros, tornando-os inerentes à cidadania. Todavia, as disputas políticas e de custeio não têm permitido a consecução de tais propósitos: “o tratamento conceitual equivocado da seguridade social conflita com sua base previdenciária, demonstrando que entre os constituintes prevaleceu a forma e não o conteúdo do projeto de

seguridade social – o ‘deus’ (seguridade) criado tem pés de barro (custeio)” (CARBONE, 1994, p. 117).

A tanto se crescem as constantes distorções do sistema, em que há destinação indevida dos recursos financeiros que deveriam fazer parte do orçamento da seguridade social,²⁵⁵ segundo dispõe o art. 195, da Constituição Federal, a ser composto através de previsões orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais.²⁵⁶ As outras fontes de custeio provêm da contribuição de segurados individuais, dos clubes de futebol profissional, do empregador doméstico, do produtor rural, parte da arrecadação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições (Simples) e da Contribuição sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

Diante desses recursos e adotando a concepção de proteção social, o orçamento da seguridade deveria seguir lógica inversa à que preside a elaboração do orçamento fiscal e o de investimento das empresas estatais, ou seja, ao invés de serem circunscritas as despesas em consonância com o volume de receitas disponíveis, parteria-se das despesas necessárias à garantia dos direitos decorrentes da universalização do atendimento para, só então, serem previstas as receitas pertinentes. No entanto, as constantes dificuldades financeiras da área social, resultantes das opções de política econômica adotada, têm demonstrado a inobservância reiterada destes princípios.

Ainda no que concerne à estrutura do orçamento da Seguridade Social cabe um acréscimo. A proposta original dispunha acerca da unificação de todas as fontes e de todos os

²⁵⁵ “Ao criar o Sistema de Seguridade Social, englobando Previdência, Saúde e Assistência Social, a Constituição de 1988 deu a partida para uma monumental confusão entre fontes de receita e destinatários das despesas. E os maiores prejudicados foram a Previdência, a Saúde, a Assistência Social e, na realidade, os próprios trabalhadores... ‘O orçamento da Seguridade virou um saco de gatos, sem transparência para a sociedade. Não se sabe quanto se gasta e em quê’, afirma Francisco Eduardo de Oliveira, economista do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), conhecido como ‘Chico Previdência’. Um dos efeitos da ‘confusão’ foi permitir que o governo avançasse nos recursos da Seguridade Social, utilizando-os para o pagamento de despesas dos ministérios militares, da Fazenda, do Planejamento, da Justiça, do Tribunal de Contas da União e da Câmara dos Deputados, entre outros... Segundo a Anfip (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias), o Tesouro Nacional reteve, em 1994 e 1995, um total de R\$ 13 bilhões da Seguridade Social. Esses recursos provinham da arrecadação do Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade, incidente sobre o faturamento das empresas) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Ambas as contribuições, de acordo com o artigo 195, da Constituição, estão vinculadas ao financiamento da Saúde e da Assistência Social” (Folha de São Paulo, “Acordo governo-centrais ignora maiores problemas da Previdência”, p. 8, caderno 1º, Editoria Brasil, 21/01/96, edição nacional, Ana Maria Mandim).

²⁵⁶ “I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o artigo 201; III - sobre a receita de concursos de

recursos arrecadados em peça orçamentária própria, com previsão detalhada de receitas e despesas para cada área, e com definição de serviços articulados em rede, tendo como referência as demandas específicas e as atribuições das políticas setoriais correspondentes – assistência social, previdência social e saúde, de modo a constituir um campo determinado de proteção social. Contudo, embora inscrito na Constituição, este procedimento nunca foi respeitado nas etapas constituintes do orçamento da União.

É inegável que os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil pós-1994. Parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados nestas políticas sociais, e que poderiam ampliar a sua abrangência, são retidas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizadas para o superávit primário. O resultado primário é a diferença, podendo ser positiva ou negativa, entre as receitas não-financeiras,²⁵⁷ arrecadadas no exercício fiscal e as despesas não-financeiras²⁵⁸, arrecadadas no mesmo período ... Se a diferença for positiva, ocorre superávit primário; se negativa, haverá um déficit primário. Portanto, no lado das receitas estão excluídas as receitas de juros; no lado das despesas, não são computados os encargos da dívida pública (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 26).

Dentro deste contexto, mesmo diante dos princípios constitucionais, observa-se que cabe à assistência social a menor parcela de recursos do orçamento da seguridade social, sendo distribuídos sob 2 (dois) formatos: a) por meio do repasse fundo a fundo, de maneira regular e automática, os quais assumem as características e a estrutura dos fundos especiais e devem subsidiar os benefícios, repassados diretamente aos seus destinatários, e os serviços da rede socioassistencial (governamental e não governamental); b) mediante repasse das emendas parlamentares, com o agravante das emendas individuais, visto que são compostas por recursos já carimbados e direcionados às entidades e aos municípios indicados pelos próprios parlamentares, contrariando a lógica do sistema descentralizado e participativo e funcionando como moeda de troca entre o Executivo e o Legislativo e entre o parlamentar e o beneficiário (COLIN, 2002; BOSCHETTI, 2003).

Portanto, neste período, ainda remanesce o viés conservador de financiamento da política de assistência social, configurado em série histórica engessada por pagamentos segundo o número de pessoas atendidas, com constante oscilação no aporte de recursos. Essa conformação aponta sempre no rumo da ampliação do pagamento de benefícios e, por

prognósticos; IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar” (Alterado pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998).

²⁵⁷ As receitas não-financeiras incluem, principalmente, os tributos, as contribuições sociais e econômicas, as receitas diretamente arrecadadas por órgãos e entidades da administração indireta, as receitas patrimoniais, etc (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

²⁵⁸ As despesas não-financeiras referem-se ao conjunto de gastos com pessoal, previdência, políticas sociais, manutenção da máquina administrativa e investimentos (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

consequência, da regressividade no financiamento de programas e projetos, especialmente os destinados ao enfrentamento à pobreza, com forte influência das emendas parlamentares.

Caracteriza-se, também, pela dispersão dos recursos entre os demais Ministérios, muitas vezes em ações que não correspondem às especificidades da assistência social, embora integrem a despesa orçamentária classificada funcional e programaticamente como pertinentes à assistência e à previdência. Ainda, é marcada pela execução orçamentária inferior aos montantes inicialmente previstos e pelo contingenciamento dos gastos sociais, redirecionados para o pagamento da dívida pública (BOSCHETTI, 2003; PAIVA, 2003). O aprofundamento destes aspectos compõem o material inscrito no item a seguir.

Até a promulgação da LOAS, o financiamento orçamentário das ações de assistência social seguia as modalidades convencionais de cooperação e financiamento orçamentário entre o poder público e as entidades prestadoras de serviço. Em outras palavras, ocorria por meio de auxílios e contribuições, derivadas do orçamento ou de leis específicas, e de subvenções sociais, destinadas diretamente para entidades que prestassem atendimento de assistência social, de saúde ou educacional, bem como de convênios, acordos ou ajustes, instrumentos jurídicos que autorizam o repasse de recursos públicos para a rede privada de atendimento.

Estes formatos foram ampliados com a adoção, no final da década de 1990, do Plano Nacional de Reforma Administrativa proposto pelo então ministro Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com ênfase no modelo gerencial de administração pública, que instituiu os contratos de gestão, com base na Lei nº 9.637/98, e os termos de parceria, segundo a Lei nº 9.790/99, entre outros, tema abordado no capítulo II.

Até 1999, o critério utilizado para partilha dos recursos federais para co-financiamento dos serviços prestados centrava-se na série histórica, adotando, como referência, os valores dos convênios estabelecidos pela extinta Legião Brasileira de Assistência – LBA com as entidades governamentais e não governamentais. Ademais, continuava concentrando o financiamento em programas e projetos, com característica de tempo delimitado para vigência e público direcionado, em detrimento de ações e serviços continuados, de caráter universal e com centralidade na família, para responder positivamente às demandas que lhe deram origem.

Mesmo passado algum tempo, as tentativas de modificação foram infrutíferas, por força da pressão, de um lado, dos Estados e Municípios com maior poder de arrecadação e de negociação, e que recebiam grandes valores, posto que sediavam a maioria das entidades

conveniadas e, de outro, das tradicionais entidades privadas que eram beneficiadas²⁵⁹. Conseguiu-se, então, aplicar tão-somente parte dos estudos realizados pelo IPEA, que comparavam o montante de aplicação dos recursos com as regiões de maior concentração de pobreza.

Nesse diapasão, Boschetti, ao analisar o financiamento e o gasto da assistência social no período compreendido entre 1994 a 2002, conclui que,

tradicionalmente, o financiamento para a área da assistência social, no Brasil, tem sido insuficiente e perverso. Insuficiente porque sempre esteve muito aquém do necessário para os bens e serviços destinados ao atendimento das necessidades básicas da população pobre. E perverso porque os recursos disponibilizados foram provenientes predominantemente da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não tendo assumido uma função mais progressiva, de redistribuição de renda entre capital e trabalho (BOSCHETTI, 2003, p. 193).

O financiamento da política de assistência social se encontra basicamente regulado nos arts. 27 a 30, da Lei Orgânica da Assistência Social. O art. 27 inicia o capítulo relativo à matéria criando o Fundo Nacional de Assistência Social, considerado fundo especial, conforme previsão da Constituição Federal e das Leis nº 4.320/64 e nº 8.666/93.

Consoante dispõe o art. 71, da Lei nº 4.320/64, "constitui Fundo Especial o produto de receitas especificadas que, por Lei, se vinculam à realização de determinados objetos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação", a serem consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais.

A instituição de fundos especiais constitui prática já consolidada na administração pública, tendo-se em vista as vantagens da sua adoção, na perspectiva de canalização dos recursos do fundo público para o cumprimento das funções e obrigações das políticas sociais. Dentre estas, destacam-se a possibilidade de melhor distribuição e gestão dos recursos; a perfeita identificação das responsabilidades de cada qual, segundo a respectiva participação na sua administração; maior controle sobre o seu funcionamento e avaliação mais consistente acerca de seu desempenho; efetiva transparência na gestão de seus recursos; viabilidade de se estabelecerem relações com outros fundos de igual natureza, sem o risco de interferência de um sobre outro, nem de quebra de autonomia; detalhamento das informações aptas a dar ensejo à avaliação dos serviços prestados pelo poder público e da capacidade de manter, modificar ou implementar outros; acompanhamento permanente da evolução dos custos das ações e serviços desenvolvidos, entre outras.

²⁵⁹ No capítulo II foram descritas as regiões e os estados que contêm o maior número de entidades de assistência social, incluindo as beneficentes, tendo como referência o levantamento efetuado pelo CNAS e o censo realizado pelo IBGE.

Como reunião de recursos financeiros que é, não tem o fundo personalidade jurídica própria, nem autonomia administrativa e financeira, estando sujeito à supervisão do órgão ao qual esteja vinculado. Portanto, não se constitui em pessoa jurídica ou em órgão público, mas apenas em mecanismo de captação de recursos e de apoio financeiro às atividades da área social.

Sua natureza tem como características principais: possuir receitas especificadas em lei; vincular-se à realização de determinados objetivos ou serviços, de interesse do Poder Público, cujo controle se faz através dos respectivos planos de aplicação, integrantes da lei orçamentária; estar prevista na lei que o instituir a destinação dos seus recursos, bem como do órgão ao qual se vincula e a quem se atribui a sua gestão; ser dotado de contabilidade própria, organizada mediante segregação de contas, pelas quais se produzirão informações específicas sobre a sua gestão, com vistas ao controle e à avaliação de desempenho; enquanto integrante do orçamento, ter suas contas apreciadas pelos órgãos competentes, segundo as normas da Lei nº 4.320/64; constituir o saldo financeiro, apurado em balanço do exercício encerrado, em receita do exercício seguinte.²⁶⁰

Para a sua criação, exige a Constituição Federal, no art. 167, inciso IX, que haja prévia autorização legislativa, e regulamento próprio que contenha o detalhamento da sua composição, operacionalização, gestão, aplicação, fiscalização e controle. A ausência de constituição do fundo gera ilegalidade e pode trazer conseqüências negativas de variada ordem, que vão desde problemas administrativos e financeiros, até a imposição de sanções penais, visto que tanto a LOAS como as suas normas regulamentadoras condicionam o repasse de recursos da União para os Municípios, os Estados e o Distrito Federal à “efetiva instituição e funcionamento de: I- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com controle dos respectivos Conselhos; III – Plano de Assistência Social”.²⁶¹

Nesse sentido, também a Lei nº 9.720/98, ao acrescentar parágrafo único ao art. 30, da LOAS, passou a exigir, ainda, como “condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999”, os quais deverão, necessariamente, ser utilizados para o financiamento das ações de assistência social elencadas como prioritárias nos planos de

²⁶⁰ Art. 73, da Lei nº 4.320/64.

²⁶¹ Art. 30, da LOAS.

assistência social, aprovados pelos conselhos afetos, de modo a compatibilizar os planos municipais e estaduais e de promover o respeito ao princípio da equidade.

Cabe salientar que a NOB-SUAS/05, e também as anteriores, ao regulamentar o mencionado dispositivo legal, impôs a co-responsabilidade dos três níveis de governo para com o financiamento da assistência social, explicitada através da alocação de recursos próprios nos fundos de assistência social, inclusive para a habilitação dos municípios para os níveis de gestão inicial, básica ou plena e para o estabelecimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados.

O descumprimento de qualquer desses imperativos legais pode ocasionar a perda de receitas. Em sendo considerada uma das funções estatais obrigatórias, conforme previsão no Anexo V, da Lei Federal n.º 4.320/64, há sempre que se despender recursos em cada uma das diferentes esferas de governo para o atendimento das ações de assistência social, tendentes à garantia da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República constitucionalmente estabelecidos no art. 1º, inciso III, tomando-se como base o diagnóstico da realidade local e regional.

Também o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967,²⁶² que institui os crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, e a Lei de Responsabilidade Fiscal incluem, entre as hipóteses de ilícito penal, a ordenação de despesas não autorizadas por lei ou a sua realização em desacordo com as normas financeiras pertinentes, bem assim a negativa à execução de lei federal, estadual ou municipal.

Para dar concretude a estas exigências, a União estabeleceu no Decreto nº 1.605/95, em seu art. 3º²⁶³, as receitas do Fundo Nacional de Assistência Social. A LOAS determina que as esferas estaduais e municipais instituam seus respectivos fundos, vinculados ao órgão gestor, com o propósito de também reunirem todos os recursos destinados ao co-financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e de

²⁶² Art. 1º, incisos V e XIV.

²⁶³ “I - a dotação consignada anualmente nos respectivos orçamentos e as verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício; II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais e internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; III - contribuição social dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro (receita exclusiva do FNAS); IV - contribuição social dos trabalhadores (receita exclusiva do FNAS); V - recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito de cada esfera de governo; VI - produto de aplicações financeiras dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor, bem como da venda de material, de publicações e da realização de eventos; VII - receitas provenientes da alienação de bens móveis e imóveis dos entes públicos, no âmbito da Assistência Social; VIII - produto da arrecadação de multas e juros de mora, conforme destinação prevista em lei específica; IX - recursos retidos em instituições financeiras sem destinação própria; X - parcelas do produto da arrecadação de outras receitas próprias oriundas das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo

propiciarem o controle social. Esta exigência se constitui, ainda, em pré-requisito para o repasse de recursos federais via fundo a fundo.²⁶⁴

Tendo o Fundo por objetivos facilitar a captação, o repasse e a aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de assistência social, ele se vincula operacionalmente ao órgão gestor responsável pela coordenação da política de assistência social naquela esfera de governo e está submetido ao financiamento das ações programáticas aprovadas pelo respectivo Conselho.

Essas ações se referem ao pagamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e ao atendimento de despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, desde que previstas em lei ou autorizadas pelo Conselho, bem como a implantação e implementação dos instrumentos de gestão; o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução, financiamento, monitoramento e avaliação; a capacitação de recursos humanos; a realização de diagnóstico, estudos e pesquisas. No que tange a União, é acrescida a responsabilidade pelo pagamento do benefício de prestação continuada e aos Estados e Municípios o pagamento dos benefícios eventuais.²⁶⁵

É vedada a aplicação de recursos dos fundos para subsídio do efetivo funcionamento dos conselhos e para a manutenção da estrutura dos órgãos gestores, incluídas as despesas com pessoal, posto que tais despesas se caracterizam como obrigações do Poder Executivo e se encontram relacionadas em rubricas específicas estranhas ao fundo.

4.6 FUNDAMENTOS E TENSÕES PRESENTES NO MODELO DE FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTERIOR À REGULAMENTAÇÃO DO SUAS

4.6.1 Fragilidade na Transparência e na Separação entre as Peças Orçamentárias e Dispersão de Recursos da Função Assistência Social em Outras Áreas

O preceito constitucional de construção, no âmbito da União, de orçamento exclusivo

tenha direito a receber por força de lei ou de convênios do setor; XI - outros recursos que porventura lhe forem destinados.

²⁶⁴ Art. 30, da LOAS; PNAS/04; e NOB-SUAS/05.

²⁶⁵ Arts. 20, 21 e 22, da LOAS.

para a seguridade social²⁶⁶ se justifica em razão da definição de fontes de receitas específicas, com execução própria, como forma de garantir a implementação de políticas públicas essenciais, tais como as políticas de saúde, de previdência social e de assistência social, através de orçamento unificado e com integração programática. Visa aperfeiçoar o sistema de publicização e de controle social da trajetória orçamentária, desde a arrecadação até a prestação de contas e avaliação.

No entanto, tal modelo tem gerado desdobramentos adversos. Em primeiro lugar, porque a Lei Orçamentária não é elaborada levando em conta a divisão dos orçamentos almejada na Carta Constitucional. “De fato, o orçamento da Seguridade Social, com um caixa único gerido por um órgão colegiado quadripartite, nunca se concretizou” (PAIVA, 2003, p.228). Apenas enquanto elaboração da peça orçamentária são registrados em separado os dois orçamentos (fiscal e da seguridade social), pela Secretaria do Tesouro Nacional, acompanhado das receitas correspondentes, mas ainda assim incompletas.

O segundo ponto demarca o reiterado descumprimento do recolhimento da cota-parte do orçamento fiscal da União destinada ao financiamento da previdência do funcionalismo público enquanto órgão empregador.

Em terceiro lugar, a composição do orçamento da seguridade social é prejudicada ao serem seus recursos canalizados para a cobertura de despesas realizadas em outras áreas do governo e em diversas políticas sociais, cujos pagamentos deveriam ser suportados pelo orçamento fiscal. Já há certo tempo, têm sido especialmente utilizados para o pagamento dos juros da dívida pública.

Em paralelo, identifica-se a existência de recursos registrados na função 08, prevista como ação programática e obrigatória de assistência social, mas alocados em outras políticas setoriais. Podem ser referidos, a título exemplificativo, gastos com a previdência social, relativos a ações voltadas para o funcionalismo público; com a saúde, ao efetuar a concessão gratuita de medicamentos, órteses e próteses; com a educação, ao fornecer material escolar, merenda, doação de uniformes, realização de exames de acuidade auditiva, entre outros; com a habitação, ao efetuar regularização fundiária, instituir loteamentos populares em regime de

²⁶⁶ “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos a saúde, a previdência e a assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços à população urbana e rural; III – seletividade e distributividade na prestação dos serviços e dos benefícios; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade na base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (art. 194, da Constituição Federal).

mutirão ou mediante aproveitamento de material reciclável, distribuir material de construção, e assim por diante (CORDEIRO, 2000, p. 113-143; BOSCHETTI, 2003).

O denominador comum desta evidência consiste no fato de que todas as ações descritas são destinadas à população mais empobrecida, numa demonstração de distorção da concepção de política pública de assistência social, na medida em que se constituem em ações inerentes e já regulamentadas em cada uma das áreas mencionadas, além de precisar a vinculação da matéria ao conceito conservador, com foco na filantropia, conforme apresentado no capítulo I.

Neste sentido podem ser feitas algumas indagações técnicas que integram a tese defendida no presente trabalho e que serão diligenciadas neste capítulo. Primeiro: em que medida as ações relacionadas como de assistência social, mas que, na realidade, são concernentes às demais políticas setoriais e de defesa de direitos, realmente se coadunam com as características, especificidades e propriedades da política pública de assistência social, ou apenas se afinam com o entendimento conservador e primário desta, pelo simples fato de serem destinadas à população mais empobrecida?

No que tange às políticas sociais universais, como a saúde e a educação, esta justificativa não mais encontra respaldo, justamente por já se terem organizado para o atendimento de todos os cidadãos. Em situação similar se encontram as políticas que asseguram a defesa de direitos humanos, em especial as de defesa de segmentos, como por exemplo, de crianças e adolescentes, de idosos, de pessoas com deficiência, de mulheres, de indígenas, de negros, etc. Na política de previdência social, o seu caráter contributivo elimina o viés da renda socioeconômica. Dada a sua natureza, na mesma medida estão listadas as políticas que promovem a implantação de infra-estrutura, tais como a de habitação e de saneamento, ou viabilizam a autonomia e a geração de renda, em particular a do trabalho. Parece restar, então, apenas a assistência social como território indefinido, para onde convergem todas as iniciativas, governamentais ou não, que tenham por base o atendimento a pessoas em situação econômica precária.

Segundo: se há mínima interconexão entre as áreas, de modo a permitir o planejamento estratégico e intersetorial, com previsão de articulação da ação programática e de racionalidade nos gastos, não se revela importante a alocação dos recursos nos fundos especiais correspondentes, inclusive como forma de respeitar as deliberações e fiscalizações dos respectivos conselhos?

Terceiro: no tocante aos recursos provenientes das exonerações tributárias, que deixam de compor e ampliar o fundo público, mas cuja estimativa e impacto precisam estar

registrados, há possibilidade de se exigir o cumprimento das normativas que regulam a área, em particular que sejam utilizados nos serviços socioassistenciais e sejam contabilizados enquanto financiamento público?

Observa-se que o segundo e o terceiro aspecto estão contemplados nas previsões do SUAS, embora não se encontrem aplicados em sua íntegra. Não obstante, estas tensões não parecem apenas na relação com as outras áreas. Para além da delimitação da política de assistência social, permanece a crítica de desconsideração das prioridades elencadas nos instrumentos de planejamento dos demais entes federados, ou seja, estados e municípios. Até o presente momento, a União não elaborou sequer o Plano Nacional de Assistência Social, conforme exigência do art. 30, da LOAS²⁶⁷.

De fato, como é oficialmente reconhecido,

desde a promulgação da LOAS não se conseguiu, ainda, a articulação da unidade de gastos na função programática 08. Com isto, permanece o trato residual de ações nominadas como assistência social em diversas políticas, o que compromete a operação da assistência social como dever de estado e direito de cidadania (...) Ainda em relação ao grau de dificuldade de informações sobre financiamento, destaca-se a variabilidade de nomenclaturas atribuídas aos serviços, programas e projetos desta política, apesar de retratarem a amplitude e abrangência que comporta sua efetivação, não contribui para a racionalidade e objetividade necessária para a elaboração de orçamentos públicos e, conseqüentemente, na destinação de recursos a esta política (MDS, 2005, p. 104-117).

Mesmo quando inseridos no orçamento, os valores consignados são irrisórios em relação à demanda existente e, em muitas ocasiões, não são liberados na sua totalidade ou se vêm envoltos nos trâmites burocráticos que inviabilizam a sua execução integral.

Persiste, ainda, a fragmentação do orçamento para o subsídio a programas e projetos, agregados por categorias e segmentos, tais como criança e adolescente, juventude, idoso, pessoas com deficiência, população de rua e migrante, índio, mulher, como também para financiamento de situações emergenciais, de gestão da política, de intervenção intersetorial e de capacitação para o trabalho. Salienta-se que todas estas ações são enquadradas nas subdivisões constantes da despesa classificada na função 08, denotando, desde logo, total defasagem em relação ao aperfeiçoamento e evolução da referida política, que vem se estruturando para ofertar respostas positivas às demandas sociais e aos direitos sociais juridicamente reclamáveis para a população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Ao fim, é de se destacar a ausência de planejamento e de disponibilização de recursos

²⁶⁷ Foi apresentado na VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2007, o Plano de Metas Decenal.

para a infra-estrutura e para pessoal. Como se admite,

sob a lógica da subvenção há o suposto pelo qual orçamentar a assistência social é custear, e precariamente, diga-se de passagem, a ação independente do local, dos meios e do pessoal técnico que deva executá-la. Eles entram como custo zero, custo colaboração, custo solidário. Por decorrência da descentralização, e esta pela prefeiturização, vêm recebendo responsabilidades sem condições físicas de operá-las, até mesmo pela inexistência de instalações (MDS, 2005, p. 104-117).

4.6.2 Ausência de Vinculação de Receitas para a Política de Assistência Social

A ausência de vinculação de receitas condiciona a política de assistência social a entrar na disputa com outras políticas setoriais e de defesa de direitos que, socialmente, são dotadas de forte apelo midiático, por compromisso, interesse político ou promoção pessoal, muitas vezes não sem razão, mas que resultam em fator limitador na busca por maiores recursos.

Ocorre que, na distribuição anual das previsões orçamentárias, a área de assistência social, que não possui destinação constitucional de percentual para suporte de sua ação programática, tal como hoje dispõem a saúde e a educação, e tampouco possui assegurado fontes de receitas determinadas para integralizar seu fundo especial, provenientes de impostos, taxas e multas em cada uma das esferas de governo, tem se apresentado enfraquecida no que diz respeito à sua capacidade de organização e de pressão, dado o pouco prestígio angariado e a intensidade do embate a que se submete.

Nos países com sistemas universais de proteção social, a área da assistência social, por ser não contributiva, é financiada com recursos dos impostos, integrantes do tesouro, assim, não competem com a previdência social. Mas, aqui no Brasil, a natureza excludente dos processos políticos, desigualmente orientados para as minorias privilegiadas, ainda enclausura a população, em condição de pobreza, e isola seus direitos afirmativos num grande vácuo institucional. Por esta razão, a tentativa de ampliar a seguridade social para além do vínculo com a condição de assalariamento formal parece longe de efetivação (PAIVA, 2003, p. 259).

Há, então, no caso brasileiro, alguns problemas recorrentes. O primeiro se refere à dependência orgânica da contribuição dos trabalhadores para a composição dos fundos especiais que financiam políticas sociais públicas. O segundo recai na descaracterização das prerrogativas que deram origem ao orçamento da seguridade social. O terceiro remonta à disputa pelos recursos que se estende para múltiplas áreas e ultrapassa o tripé formado pela saúde, assistência social e previdência social, expostos no item anterior.

Acrescido dos elementos já explicitados, o cenário se deve em parte ao estereótipo conservador de política assistencialista, filantrópica, fragmentada e pontual, estabelecida para

o atendimento a situações emergenciais e destinadas à população mais empobrecida e, em outra parte, ao fato de se situar em posição concorrente na repartição dos recursos remanescentes para investimento, ao lado das áreas do trabalho, da habitação, do esporte, da cultura, da ciência e tecnologia, da justiça, da segurança pública, das obras públicas, de transporte, entre outras. Isto ocorre porque estas áreas, tal como a de assistência social, não tem definido vinculação de receitas ou percentual constitucional previsto para sua efetivação.

Fala-se em repartição dos recursos remanescentes para investimento devido ao fato de que o poder público tem legalmente definido a obrigatoriedade de atendimento a ações e despesas previamente condicionadas, dentre as quais podem ser citadas: o pagamento de pessoal e encargos sociais do Poder Executivo; a manutenção dos órgãos da administração direta e indireta; os orçamentos dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público; o pagamento do serviço da dívida; os empréstimos e contrapartidas de programas objetos de financiamentos nacionais e internacionais; os convênios e respectivas contrapartidas firmados com entidades nacionais e internacionais; as contribuições ao sistema de seguridade funcional, compreendendo os programas de previdência e de serviços médico-hospitalar; as ações judiciais precatórias e sentenças judiciais; as vinculações constitucionais; a transferência das parcelas da receita de recolhimento centralizado, pertencentes aos estados e municípios; a reserva de contingência. Diante da extensão desses gastos e do total da arrecadação prevista pelas leis orçamentárias, normalmente o montante para investimento anual nas demais ações programáticas tem girado em torno de 3% a 12% (MDS, 2007).

Recente estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional,²⁶⁸ formulado a partir das informações prestadas pelas próprias Secretarias de Estado do Planejamento ou da Fazenda, acerca dos gastos efetuados na função 08, durante o exercício financeiro de 2003, demonstra que a série histórica pertinente à política de assistência social tem alcançado inserção orçamentária, no conjunto dos entes federados, desde montantes inferiores a 1% até o máximo de 5% da totalidade das despesas. Com raras exceções, apenas a União tem ultrapassado este percentual, mesmo que seja somente se computando os valores destinados ao pagamento do benefício de prestação continuada, que absorve por volta de 80% dos recursos do FNAS.

²⁶⁸ Estudo apresentado pela assessoria técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em reunião ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ocorrida em Brasília, em 2004.

A proposta de Emenda Constitucional nº 431/01²⁶⁹, propõe a destinação de 5% do orçamento da seguridade social e igual percentual dos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a assistência social, formalizando recomendação aprovada na V Conferência Nacional de Assistência Social, com o objetivo de superar as disputas na alocação orçamentária acima mencionada e de ter a área reconhecida como serviço essencial, tal como inserida na LRF.

O substitutivo ao referido projeto de emenda à Constituição, registrado sob nº 431-A, também de 2001, prevê a alteração dos arts. 34, 35, 160, 167 e 204,²⁷⁰ da Constituição Federal, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,²⁷¹ com vistas a assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações, programas, projetos e serviços de assistência social.

A proposta sob exame passou pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que entendeu, por unanimidade, em 6 de dezembro de 2001, nos termos do parecer do deputado federal Fernando Coruja, estarem presentes os requisitos constitucionais e regimentais para sua admissão ao debate parlamentar. Também quando da análise pela Comissão Especial destinada a emitir parecer, e após as audiências públicas realizadas com especialistas da área, concluiu-se pela necessidade de aprovação do projeto, já que imperioso se mostra o estabelecimento de vinculação constitucional de recursos para a assistência social.

²⁶⁹ De autoria dos Deputados Federais Eduardo Barbosa, Ângela Guadagnin e outros.

²⁷⁰ “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações, programas e serviços públicos relacionados aos objetivos previstos nos incisos I a IV, do art. 203, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I – na União, o orçamento da seguridade social, nos termos do art. 195, § 2º; II – nos Estados, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e incisos II e III, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios; III – nos Municípios, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b”, e §§ 3º e 4º; IV – no Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, incisos II e III e §§ 3º e 4º” (§ 1º, do art. 204, da Constituição Federal). “Lei Complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos estabelecerá: I – os percentuais de que trata o § 1º; II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à assistência social destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios; III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com assistência social nas esferas federal, estadual, distrital e municipal” (§ 2º, do art. 204, da Constituição Federal).

²⁷¹ “Art. 95 – Até o exercício financeiro de 2010, os recursos mínimos aplicados nas ações, programas e serviços públicos relacionados aos objetivos previstos nos incisos I a IV, do art. 203, serão equivalentes: I – na União: a) no ano de 2006, 5% do orçamento da seguridade social, nos termos do art. 195, § 2º; b) do ano 2007 a 2010, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB; II – nos Estados, 5% do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e incisos II e III, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – nos Municípios, 5% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “a”, e §§ 3º e 4º; IV – no Distrito Federal – 5% do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, incisos II e III, e §§ 3º e 4º”.

Como se sabe, este caminho já foi percorrido pelas políticas fundamentais de educação e de saúde. A educação obteve a autorização de vinculação de percentual orçamentário desde a promulgação da Constituição Federal, em seu art. 212²⁷². Por sua vez, a saúde conquistou este patamar por intermédio da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que acrescentou o art. 77, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias²⁷³.

O indicativo de alteração constitucional decorre tanto da exigência de submissão de todos os entes federativos a semelhante imposição, quanto em razão do que dispõe o art. 167, inciso IV, da Carta Constitucional²⁷⁴. A justificativa apresentada pelos economistas contemporâneos para a adoção deste dispositivo gira em torno da tese de que a vinculação orçamentária gera resultados perversos no sentido do engessamento da ação programática e da deliberação política, bem como da limitação da discricionariedade do chefe do Poder Executivo para definir as áreas e os serviços prioritários, em cada exercício financeiro, a reclamarem a intervenção estatal.

Assim sendo, e por integrar um conjunto de políticas públicas marcadas pelo pensamento conservador e pela desresponsabilização reiterada do poder público, segundo abordado no capítulo I, embora venha sofrendo vasta mudança de concepção desde a promulgação da Constituição Federal, as alternativas se abrem em três vertentes. Ou se utiliza caminho similar percorrido pelas áreas acima descritas, aprovando a proposta de emenda constitucional em discussão no Congresso Nacional, ou se estabelece, por lei complementar, a composição do fundo de assistência social com base em percentuais provenientes de impostos, taxas e multas, a serem recolhidos automaticamente para o mesmo, ou se permanece na disputa com as outras áreas pelos recursos orçamentários. Lembra-se, no entanto, que por se constituir em orçamento próprio, a lógica de elaboração do orçamento da seguridade social deve considerar as despesas necessárias à garantia dos direitos decorrentes

²⁷² “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

²⁷³ “Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: I – No caso da União: a) no ano de 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado do ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB; II – No caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto de arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e III – No caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º”.

²⁷⁴ “A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º; 212; 37, XXII, e a prestação de garantias às operações

da universalização do atendimento, também previstos constitucionalmente.

4.6.3 Baixo Vigor Institucional na Gestão dos Recursos

A dimensão do alcance, do limite e do caráter redistributivo das políticas sociais são avaliados com base em três indicadores: 1) a natureza das fontes de financiamento; 2) a magnitude dos gastos efetivados; 3) a direção do gasto (FAGNANI, 1998, p. 29-39).

Neste sentido, no tocante à política de assistência social, foi possível denotar que a natureza das fontes de financiamento advém, em volume considerável, da contribuição dos trabalhadores e dos empregadores, mediante o recolhimento das contribuições sociais, em especial da COFINS.

Quanto à magnitude dos gastos realizados, estudo do IPEA acerca do dimensionamento e análise das finanças sociais do gasto federal durante o período de 1995-2002 demonstrou que houve,

por um lado, uma expansão contínua do Gasto Social Federal entre 1995-1998, em ritmo mais acelerado que o crescimento econômico e populacional. Por outro lado, entre 1999-2002, com o advento da crise econômica, promoveu-se um profundo ajuste fiscal com cortes nos gastos sociais se concentrando, sobretudo, sobre aquelas políticas e programas que não tinham proteção jurídica contra iniciativas da área econômica do governo (CASTRO; CARDOSO JR, 2006).

O aumento dos gastos sociais foi propiciado pelo crescente aumento da carga tributária com vinculação social, a qual, no entanto, não representou a mesma proporção nos investimentos respectivos, devido, em grande parte, à aplicação do mecanismo de desvinculação das receitas da União (DRU), no montante de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais.²⁷⁵

de crédito por antecipação de receita, prevista no art.165, § 8º, bem como o disposto no § 4º, deste artigo.”

²⁷⁵ “Em 1993, os economistas formuladores do Plano Real, com a pretensa defesa dos equilíbrios das contas públicas brasileiras, defendem a criação de um Fundo Social de Emergência (FSE), que acabou sendo instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94, permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados para as políticas da Seguridade Social. Nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, por meio do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com as Emendas Constitucionais nº 10 e 17 e, posteriormente, da EC nº 27, que criou a Desvinculação de Receitas da União (DRU), garante-se a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais até o final deste ano. Dando seqüência à mesma política fiscal do governo anterior, a equipe econômica do governo Lula, sob a alegação de que a economia brasileira ainda requer cuidados, manteve no âmbito da Emenda Constitucional nº 42, da reforma tributária, a prorrogação da DRU até 2007. A DRU apresenta algumas modificações em relação ao FSE, pois não afeta a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, nem a das aplicações em programa de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também não estão sujeitas a DRU: as contribuições sociais do empregador incidente sobre a folha de salários; as contribuições dos trabalhadores e dos demais

Adotando-se semelhante estratégia, no período compreendido entre 1995-1998, parte dos recursos retornaram para a área social,

financiando parcela expressiva dos gastos totais (de 23,9% em 1995 a 17,9% em 1998). A partir de 1999, contudo, os recursos desvinculados não são mais explicitados como fonte de financiamento, o que torna complicado perceber claramente sua destinação. No entanto, sabe-se que parte deve estar voltando ao social, agregado nas receitas provenientes de impostos, mas que grande parte deixou de contribuir para a área social e passou a compor exclusivamente a estratégia de superávit primário do governo federal. Por meio deste expediente, processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública (CASTRO; CARDOSO JR, 2006).

Desse modo, “apesar de o gasto com assistência social ser em 1997 cerca de R\$ 800 milhões superior ao gasto de 1990, eles se equivalem em termos de participação relativa no gasto social federal: 2,89% em 1990 e 2,88% em 1997” (CORDEIRO, 2000, p. 124), tendo como fonte de dados o gasto com assistência social no período de 1990-1993 do Balanço Geral da União e de 1994-1996 do SIAFI/SIDOR.

Muito embora os recursos destinados ao financiamento das ações orçadas no FNAS tenham obtido um crescimento na ordem de 373% ao longo da década de 1990, vale ressaltar a concentração do aumento do valor após a entrada em operação do Benefício de Prestação Continuada no ano de 1996, o qual absorveu, em 1997, 63,79% do dispêndio total do fundo, além de continuar a apresentar acréscimos progressivos. Todavia, chama a atenção o fato de que os gastos do FNAS representaram, no exercício de 1997, 1,14% do gasto social federal e 0,14% do PIB (CORDEIRO, 2000).

Quanto ao terceiro indicador, ou seja, a direção do gasto, nota-se que a alocação dos recursos do FNAS esteve dirigida, com maior intensidade, para o pagamento do BPC e da renda mensal vitalícia (RMV), que absorve, na média, 80% dos seus recursos. Todavia, houve tímida ampliação da cobertura frente à demanda apresentada pelas pessoas com deficiência e pessoas idosas, por conta dos estreitos critérios de renda domiciliar per capita adotados como condição de elegibilidade ao benefício, qual seja, até um quarto do salário mínimo.

Em seguida, comparecem os gastos com os programas da denominada “Rede SAC” – serviços de ação continuada vinculados aos convênios com a extinta LBA, particularmente os voltados para a atenção à criança, e com menor montante os destinados à pessoa com deficiência e ao idoso. Na seqüência, estão o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e em menor grau, o Programa Agente Jovem.

segurados da previdência social; a parte da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e a arrecadação do salário-educação” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 30).

Compreendido como gasto social dentro da política de assistência social, com volume de recursos bastante superior ao dos serviços, programas e projetos, sem, no entanto, compor o FNAS, registra-se o pagamento das bolsas que se configuram como transferência de renda, tais como: bolsa escola, bolsa criança cidadã, bolsa alimentação, bolsa renda, auxílio gás, integrados ao Programa Bolsa Família a partir de 2003.

O estudo do IPEA (CASTRO; CARDOSO JR, 2006) ressalta pelo menos dois elementos essenciais. O primeiro é a demonstração de que o esforço de gasto para uma estratégia social amplamente universalizante, em correspondência às exigências da Constituição Federal, deverá ser fortemente ampliado, tendo em vista que o Brasil só conseguiu implementar o tipo de universalização restrita, pautada na adoção de critérios cada vez mais retráidos, como forma de regular e viabilizar os gastos sociais.

O segundo aponta para a revisão no patamar das relações entre a esfera pública e a privada para a implementação de políticas sociais no Brasil, diante do crescimento do setor privado, não só das instituições filantrópicas, que hoje em dia muito têm de atividades mercantis, mas também do setor entendido como lucrativo, na oferta de bens e serviços sociais desde 1988, além do impulso dado à privatização. Os autores afirmam a percepção de que esta tem sido uma estratégia imposta pelo próprio Estado, no intuito de redirecionar o sentido, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto. Nos capítulos II e III restou evidente esta mesma tendência para o campo da assistência social.

Tais estratégias resultaram em conseqüências imediatas para as políticas sociais ao longo da década de 1990: (a) a descentralização de parte das atribuições fiscais da União para estados e municípios, aspecto que também favoreceu a desresponsabilização pelas ações e investimentos; (b) a focalização das políticas na população mais empobrecida; (c) o aumento da participação da sociedade organizada, por meio do setor público não-estatal ou setor privado não-lucrativo, em atividades sociais, muitas ainda com o ranço da filantropia.

4.7 FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A REGULAMENTAÇÃO DO SUAS

Com a instituição do SUAS, a rede de serviços das proteções sociais básica e especial, de média e alta complexidade, deve ser co-financiada com recursos das três esferas de governo, através dos respectivos fundos de assistência social, tendo como parâmetro as previsões contidas na legislação regulamentadora das finanças públicas, a Constituição

Federal e as normas específicas da área, como a LOAS, a PNAS/04, a NOB-SUAS/05 e a NOB-RH-SUAS/06. Estas últimas indicam a instituição de pisos, com repasse direto e automático fundo a fundo, ou seja, entre os fundos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, de modo a superar a relação convenial e a permitir maior transparência e controle social pelas instâncias do sistema descentralizado e participativo de assistência social.

Com o intuito de fortalecer o SUAS e a co-responsabilidade das três esferas de governo, foram previstas na NOB-SUAS/05 as condições gerais para a transferência de recursos federais, a saber: nível de gestão em que o ente federado municipal está habilitado; constituição do Fundo de Assistência Social enquanto unidade orçamentária, contemplando todos os recursos empregados na política de assistência social; comprovação da execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do Tesouro e dos recebidos via fundo, aprovada pelos respectivos conselhos; atendimento aos critérios de partilha estabelecidos; comprovação do acompanhamento e do controle da gestão pelos conselhos da área; comprovação da constituição e do regular funcionamento dos conselhos, fundos e planos; alimentação das bases de dados do SUASweb²⁷⁶.

A partilha dos recursos obedece aos critérios pactuados nas Comissões Intergestores Bi e Tripartite, e deliberados pelos Conselhos de Assistência Social, com base nos estudos e propostas apresentados pelos órgãos gestores. Para tanto, adotou-se como indicativo a disposição do art. 18, inciso IX, da LOAS,²⁷⁷ acrescidos das informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais que precisam estar relacionadas com as escalas territoriais e as diversidades regionais presentes no Brasil.

Assim, a combinação de critérios respeita o porte populacional do município, a proporção de população em situação de vulnerabilidade no município e do conjunto destes no estado e o cruzamento de indicadores sócio-territoriais e de cobertura de atendimento. A conjugação destes elementos aponta para a classificação de municípios prioritários para a expansão do co-financiamento federal para a proteção social básica. São ainda considerados

²⁷⁶ Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação do SUAS, que contempla os dados dos planos de ação e dos relatórios de execução físico-financeira da política de assistência social de estados e municípios que recebem co-financiamento federal. A forma de repasse dos recursos federais e sua prestação de contas pelo sistema SUASweb estão determinadas pela Portaria nº 459, de 08/09/05, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

²⁷⁷ Compete ao CNAS: aprovar critérios de transferências de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

indicadores básicos a receita corrente líquida municipal *per capita* e os recursos transferidos pelo FNAS.

Os indicadores complementares estão vinculados com o porte dos municípios, de acordo com a descrição a seguir: a) municípios de pequeno porte I ou II: taxa de urbanização; especificidade regional; taxa de intensidade da pobreza; taxa de crescimento da população residente; taxa de evasão escolar; b) municípios de médio e grande porte: qualificação de mão de obra; taxa de intensidade da pobreza; taxa de crescimento da população residente; taxa de evasão escolar; c) metrópoles: taxa de homicídios; taxa de homicídios de jovens; taxa de mortalidade infantil; taxa de intensidade da pobreza; taxa de crescimento da população residente.

Para conferir concretude e homogeneidade aos critérios acima descritos, foi instituído o índice SUAS, tendo por objetivo primordial o estabelecimento da forma de operacionalização da partilha, da priorização e do escalonamento da distribuição de recursos para o co-financiamento da Proteção Social Básica, por meio de procedimentos técnicos que permitam efetivamente respeitar a priorização dos municípios com maior proporção de população vulnerável (indicada pela taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida municipal *per capita*) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica *per capita*).

O Índice SUAS é calculado anualmente pelo MDS e utilizado nos casos de expansão dos recursos para a Proteção Social Básica. Dadas as restrições orçamentárias para o atendimento universal dos Municípios, a NOB-SUAS/05 estabeleceu um elenco hierárquico, com *ranking* dos mesmos, adotando como referência a taxa de pobreza (com peso 2), a receita corrente líquida municipal *per capita* (com peso 1) e os recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica (com peso 1). Como indicador complementar, adicionou a contagem da despesa *per capita* classificada como função Assistência Social, informadas pelos entes federados quando do preenchimento do Sistema do Tesouro Nacional (SISTN). Ao fim, calcula-se o índice composto para cada município, colocando-os em ordem crescente (ou seja, do pior para o melhor) por porte e por unidade da federação.

Quanto aos critérios que embasam o co-financiamento do governo federal para a proteção social especial foram levados em consideração os procedimentos já estabelecidos nos programas federais então existentes, elaborados para o atendimento das principais demandas da proteção social especial de média complexidade, quais sejam, a erradicação do

trabalho infantil e o enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

No primeiro caso importa a existência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, a taxa de vulnerabilidade social, a taxa de trabalho infantil e a taxa de cobertura do PETI, tendo como critério de desempate a incidência de atividades consideradas perigosas, insalubres e proibidas para menores de 16 anos e a presença de ações específicas para o atendimento das crianças, dos adolescentes e de seus familiares em situação de exploração no trabalho.

No segundo caso, comparecem a incidência das situações de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, a existência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, a taxa de vulnerabilidade social, o percentual de população residente em região portuária, turística, ribeirinha, litorânea, calhas de rio, de garimpo, de fronteira, localizadas em entroncamentos rodoviários e com obras de impacto em andamento.

Os pisos que regulamentam as proteções sociais básica e especial, de média e alta complexidade, constam das Portarias nº 442, de 26/08/05 e nº 440, de 23/08/05, respectivamente, aprimoradas pela Portaria nº 460, de 18 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os pisos básicos fixo e de transição, e estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros referentes aos pisos de alta complexidade I e fixo de média complexidade, no âmbito do SUAS.

Ainda que a NOB-SUAS/05 tenha registrado que os estados e municípios também passariam a adotar os pisos como modalidade de transferência de recursos, enquanto efetivação da co-responsabilidade e do co-financiamento da referida política, de acordo com o art. 28, da LOAS²⁷⁸, percebe-se pouca movimentação neste sentido, posto que comparecem experiências isoladas²⁷⁹ e de pequena monta financeira.

Dispõe a primeira Portaria:

Os Pisos Básicos consistem em valor básico de co-financiamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais continuadas de Proteção Social Básica do SUAS, e compreendem:

²⁷⁸ O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta Lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daquelas que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

²⁷⁹ Segundo o SISPAAC, Relatório do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados, novo aplicativo da RedeSUAS, até abril de 2008, apenas os Estados de Minas Gerais e do Maranhão haviam instituído esta modalidade por lei.

- I – o Piso Básico Fixo, destinado exclusivamente ao custeio do atendimento à família e seus membros, por meio dos serviços do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – Casa das Famílias, e pelas ações complementares ao Programa Bolsa Família – PBF;
- II – o Piso Básico de Transição, destinado à continuidade das ações atualmente financiadas;
- III – o Piso Básico Variável, destinado a incentivos das ações da Proteção Social Básica.²⁸⁰

O Piso Básico Fixo é calculado pelo custo médio anual referente aos serviços do PAIF, dividido pelo número de famílias referenciadas no território, conforme porte dos municípios e do Distrito Federal, e dividido pelo número de meses do ano. O propósito é que o mencionado valor seja composto pela participação de montante de recursos das três esferas de governo, tendo como base o repasse efetuado pela União de R\$ 1,80 por família referenciada/mês.

Alguns Estados²⁸¹ definiram parcelas de co-financiamento dos serviços de proteção social básica ou especificamente para o CRAS²⁸², apesar da NOB-SUAS/05 indicar a prevalência de apoio técnico e financeiro junto aos municípios com menor capacidade de arrecadação e de gestão. Não há percentual pré-fixado para os municípios, mas a responsabilidade pela sua implantação e manutenção se configura em requisito para habilitação junto ao SUAS nos níveis de gestão básica ou plena.

Conforme descrito acima, a NOB-SUAS/05 estabelece níveis de gestão para os municípios e Distrito Federal e assinatura de pacto de aprimoramento da gestão para os estados como condicionantes para o acesso aos recursos federais e expansão dos serviços socioassistenciais, definindo requisitos, responsabilidades e incentivos, na perspectiva de aliar os processos indissolúveis de gestão e financiamento da política pública, considerando a natureza da proteção social, o nível de complexidade do atendimento, o porte do município e as atribuições da esfera estadual.

O piso básico fixo²⁸³ financia todos os serviços prestados diretamente no CRAS²⁸⁴, o plantão de atendimento às famílias caso não esteja nele inserido e pode também financiar, de

²⁸⁰ Art. 1º, da Portaria nº 442, de 26/08/05, que regulamenta os Pisos de Proteção Social Básica estabelecidos pela NOB-SUAS/05, sua composição e as ações que financiam.

²⁸¹ É o caso dos Estados do Paraná, Espírito Santo, Pernambuco e Rio de Janeiro (SisPAC, MDS).

²⁸² A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, em Brasília, deliberou pela alteração da NOB-SUAS/05 e da pactuação preliminar estabelecida na CIT, indicando a necessidade de universalização dos CRAS para todos os 5.564 municípios brasileiros.

²⁸³ Art. 4º e parágrafos, da Portaria nº 442, de 26/08/05.

²⁸⁴ As principais ações relativas aos serviços ofertados diretamente no CRAS se traduzem em: entrevista familiar; visitas domiciliares; palestras; grupos – oficinas de convivência e de trabalho socioeducativo para as famílias; capacitação e inserção produtiva; campanhas socioeducativas; reuniões e ações comunitárias; articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; atividades lúdicas nos domicílios de famílias em que haja pessoa com deficiência; deslocamento da equipe para atendimento de famílias em comunidades quilombolas, indígenas, calhas de rio e zonas rurais; produção de material; encaminhamento e acompanhamento. (art. 4º, da Portaria nº 442/05).

forma complementar, as ações desenvolvidas pela rede socioassistencial²⁸⁵ no território de abrangência deste equipamento estatal, desde que voltadas a indivíduos e membros vulneráveis das famílias referenciadas.

Já o piso básico de transição²⁸⁶ subsidia a manutenção dos serviços de ação continuada da rede SAC, ou seja, jornada integral e parcial para crianças de 0 a 6 anos e ações sócio-educativas para suas famílias; e centros e grupos de convivência para idosos. A Portaria nº 460/07 referenda esta previsão, mas estipula que só poderão fazer jus a este recurso os municípios que transferirem a rede de educação infantil²⁸⁷ para suas respectivas Secretarias de Educação, e mediante autorização do CMAS.

O piso básico variável²⁸⁸ é composto por recursos novos ou remanejados e destina-se ao co-financiamento de incentivos ao desenvolvimento das ações sócio-educativas do Projeto Agente Jovem²⁸⁹ e das ações definidas como prioridades nacionalmente identificadas e pactuadas entre os entes federados e deliberadas pelo CNAS, além das ações de revisão do benefício de prestação continuada quando realizadas pelos municípios em gestão plena. Os recursos do benefício são provenientes do FNAS e repassados diretamente aos beneficiários, via conta bancária ou cartão.

Cabe ressaltar, no que tange aos benefícios eventuais caracterizados como auxílio natalidade e morte, que estes se constituíam em benefícios previdenciários²⁹⁰ até janeiro de 1996, quando, por força da promulgação do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, que regulamentou o benefício de prestação continuada, e de interpretação dúbia da LOAS, visto que o seu art. 40, parágrafo único, assegurava que a transferência do sistema previdenciário para o da assistência social não poderia causar solução de continuidade ao atendimento da população, houve o posicionamento do INSS de suspensão do pagamento do auxílio natalidade, do auxílio funeral e da renda mensal vitalícia, sob a justificativa de agora se constituir em benefício assistencial, de abrangência universal e sem caráter contributivo.

²⁸⁵ Conforme art. 4º, caput, da Portaria nº 442/05, as ações entendidas como complementares e, portanto, passíveis de financiamento são: grupos de convivência e sociabilidade geracionais e intergeracionais; atividades lúdicas para crianças de 0 a 6 anos; ações de capacitação e inserção produtiva; ações complementares para inclusão produtiva para beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

²⁸⁶ Art. 5º, da Portaria nº 442/05.

²⁸⁷ Os recursos que anteriormente financiavam as “creches” devem agora ser carregados para ações socioeducativas com as famílias das crianças de 0 a 6 anos (Portaria nº 460/07).

²⁸⁸ Art. 7º e parágrafos, da Portaria nº 442/05.

²⁸⁹ A partir de 2008 este programa passou a integrar o Pró-Jovem Adolescente, destinado à faixa etária de 15 a 17 anos, cujas famílias encontram-se inseridas no Programa Bolsa-Família. Faz parte de uma ação federal mais abrangente de atenção à população de 15 a 29 anos de idade, denominada Pró-Jovem, composta, ainda, pelo Pró-Jovem Trabalhador, Pró-Jovem Urbano e Pró-Jovem Campo.

²⁹⁰ Conforme Lei nº 8.213, de 24/07/91, sobre o Plano de Benefícios e Custeios da Previdência Social.

Este descompasso se estendeu até 2006, período em que o CNAS aprovou a Resolução nº 212, de 19/10/06, que propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social²⁹¹. Neste hiato, poucos Conselhos Municipais e Estaduais se anteciparam na regulamentação da concessão e do valor dos benefícios, mediante critérios e prazos que deveriam ter sido definidos pelo CNAS, conforme prevê o § 1º, do art. 22, da LOAS.

Todavia, o encargo do pagamento dos benefícios eventuais passou da esfera federal para a esfera municipal²⁹² e do Distrito Federal²⁹³, com responsabilidade direta na destinação de recursos financeiros para pagamento dos auxílios natalidade e funeral, e para a esfera estadual²⁹⁴, a título de participação no custeio, segundo critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos de assistência social.

O Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, conceituando-os como “provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”²⁹⁵. Ademais, reforça os princípios a serem respeitados e as condições de atendimento para cada uma das provisões, além de registrar que “as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação, integração nacional e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social”²⁹⁶.

Por sua vez,

os Pisos da Proteção Social Especial consistem em valor básico de co-financiamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, destinados exclusivamente ao custeio dos serviços socioassistenciais continuados de Proteção Social Especial de média e alta complexidade do SUAS, e compreendem: I - Piso de transição de média complexidade; II - Piso fixo de média complexidade; III - Piso de alta complexidade I; IV - Piso de alta complexidade II²⁹⁷.

²⁹¹ Os municípios e o Distrito Federal terão o prazo de 12 meses, a contar da data da publicação da Resolução, para regulamentar a concessão dos benefícios natalidade e funeral e providenciar a inclusão dos gastos na Lei Orçamentária e 24 meses para sua implementação. Os Estados têm prazo de 8 meses, a partir da publicação da Resolução, para definir a sua participação no co-financiamento dos benefícios eventuais junto aos municípios de sua abrangência, após realização de levantamento da situação de vulnerabilidade, dos índices de natalidade e de mortalidade e dos benefícios concedidos pelos mesmos.

²⁹² Art. 15, inciso I, da LOAS.

²⁹³ Art. 14, inciso I, da LOAS.

²⁹⁴ Art. 13, inciso I, da LOAS.

²⁹⁵ Art. 1º, do Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

²⁹⁶ Art. 9º, do Decreto nº 6.307/07.

²⁹⁷ Art. 1º, da Portaria nº 440, de 23/08/05, que regulamenta os Pisos de Proteção Social Especial estabelecidos pela NOB-SUAS/05, sua composição e as ações que financiam.

De forma similar ao entendimento do piso de transição da proteção social básica, qual seja, o de subsidiar a cobertura dos serviços que compunham a rede SAC, e que carecem de reordenamento ao longo do tempo, por isso o termo transição, de acordo com a concepção do SUAS, que propugna pelo atendimento das demandas sociais através das proteções sociais e dos serviços correspondentes, preferencialmente de forma continuada, e não mais as prestações pontuais, fragmentadas e por segmentos, o piso de transição de média complexidade comporta o co-financiamento federal praticado atualmente junto aos serviços sócio-assistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, atendimento de reabilitação na comunidade, centro dia e atendimento domiciliar às pessoas idosas e com deficiência²⁹⁸.

Cabe lembrar que os serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, em consideração às suas especificidades, foram regulamentados enquanto atribuições da política nacional de atenção à saúde da pessoa com deficiência, com financiamento assegurado pelo SUS, de acordo com as seguintes normativas: Portaria MS/SAS nº 432, de 14/11/00; Portaria MS/GM nº 818, de 05/06/01; Portaria MS/SAS nº 185, de 05/06/01 e Portaria MS/GM nº 1635, de 12/09/02. A delimitação das responsabilidades das áreas de educação e saúde no tocante ao serviço de habilitação e reabilitação tem gerado mobilização das entidades filantrópicas em prol de seu entendimento como entidade de assistência social por atenderem ou realizarem a defesa de direitos das pessoas com deficiência, provavelmente com receio da suspensão do CEBAS, já mencionada no capítulo III.

Mesmo assim, os valores mensais recebidos até então da rede SAC/PPD para subsídio dos serviços como tratamento precoce, habilitação e reabilitação, distúrbios de comportamento e bolsa manutenção, serão direcionados para os novos atendimentos citados e que compõem o piso de transição de média complexidade, após apreciação dos procedimentos de alteração pelo CMAS, acompanhado do projeto técnico para parecer e deliberação, e posterior inclusão no sistema SUASweb, desde que respeitadas as normas de acessibilidade preconizadas na NBR 9050, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

O piso fixo de média complexidade corresponde ao co-financiamento federal dos serviços atualmente prestados pelo Programa de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, o qual está sofrendo alterações para ampliar seu foco de

²⁹⁸ Art. 2º, da Portaria nº 440/05.

atenção para todas as modalidades de violência e faixa etária, e pelo CREAS²⁹⁹. A Portaria nº 460/07 estabeleceu novos valores de referência para co-financiamento federal aos municípios habilitados em gestão plena até outubro de 2007, desde que promovem a readequação para CREAS³⁰⁰.

O piso de alta complexidade I destina-se ao co-financiamento federal dos serviços socioassistenciais de acolhimento e abrigo nas modalidades de: albergue; família acolhedora ou substituta; abrigo; casa-lar; república; moradias provisórias e casas de passagem³⁰¹.

A Portaria nº 460/07 delimitou o prazo de 12 (doze) meses, a contar da data de sua publicação, para que Estados, Municípios e Distrito Federal que recebem co-financiamento federal do piso de alta complexidade I procedam o reordenamento dos serviços de acolhimento e implantem as novas formas de atendimento adequadas ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao Estatuto de Idoso³⁰², e definiu novos valores de referência para co-financiamento federal, de acordo com o porte do município e a capacidade instalada de atendimento.

O piso de alta complexidade II é atribuído aos usuários em situações específicas de exposição à violência, com elevado grau de dependência e com particularidades que exijam serviços altamente qualificados, após pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovadas pelo CNAS³⁰³.

²⁹⁹ Art. 3º, da Portaria nº 440/05. O seu inciso I relaciona as ações co-financiadas para os municípios em gestão inicial e básica: referenciamento e encaminhamento de situações de violação de direitos, vitimizações e agressões; acolhida e escuta individual voltada para a identificação de necessidades de indivíduos e famílias; produção de materiais; cursos de capacitação para equipes multiprofissionais; acompanhamento e controle da efetividade dos encaminhamentos realizados; visitas domiciliares; atendimento sócio-familiar; atendimento psicossocial individual e em grupos de usuários e suas famílias, inclusive com orientação jurídico-social em casos de ameaça ou violação de direitos individuais e coletivos; monitoramento da presença de trabalho infantil e das diversas formas de negligência, abuso e exploração. No caso dos municípios em gestão plena e dos estados com serviço de referência regional são acrescentadas as seguintes ações: orientação e encaminhamentos para a rede socioassistencial e de serviços especializados, garantindo a análise e atendimento de requisições de órgãos do Poder Judiciário e dos Conselhos Tutelares; realização de encontros e articulações com Conselhos Tutelares, Ministério Público, Varas de Família, Varas da Infância e da Juventude e com toda a rede de garantia de direitos; abordagem nas ruas; deslocamento da equipe técnica; oferta de cuidados domiciliares para idosos dependentes e crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos com deficiência grave e severa.

³⁰⁰ Art. 6º e parágrafo único, da Portaria nº 460, de 18/12/07.

³⁰¹ Art. 6º, da Portaria nº 440/05.

³⁰² Deverão contemplar os seguintes aspectos: “I – atendimento personalizado e em pequenos grupos; II – não desmembramento de grupos de irmãos, no caso de crianças e adolescente, e de casais, no caso de idosos; III – manutenção de equipe técnica, cuidadores e educadores, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela NOB-RH/SUAS; IV – localização dos serviços em áreas residenciais; V – estrutura física com acessibilidade; VI – atendimento às famílias de origem, com o objetivo de reintegração familiar; VII – fortalecimento da convivência familiar; VIII – fortalecimento do convívio com a comunidade; IX – articulação permanente com o Sistema de Garantia de Direitos, com os demais serviços socioassistenciais e com outras políticas públicas” (art. 2º, da Portaria nº 460/07).

³⁰³ Art. 7º, da Portaria nº 440/05.

4.8 FUNDAMENTOS E TENSÕES PRESENTES NO MODELO DE FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POSTERIOR À REGULAMENTAÇÃO DO SUAS

4.8.1 Dualidade do Posicionamento Institucional na Alocação e Gestão dos Recursos

Segundo o Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical³⁰⁴, a arrecadação da União em 2006 bateu o recorde e atingiu a casa dos R\$ 377 bilhões, representado uma carga tributária do PIB brasileiro de 30,3%. Do total arrecadado, 54% dos recursos advêm dos tributos sobre o consumo³⁰⁵, caracterizando tributação regressiva, em prejuízo da classe trabalhadora e das classes com menor poder aquisitivo. Se acrescidos os dados de incidência sobre os salários, o montante sobe para 65% do total da arrecadação consignada pela Receita Federal em 2006.

Observou-se que as famílias com renda de até 2 salários mínimos arcam com carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% de sua renda com tributos indiretos.

Do ponto de vista da alocação de recursos específica pelo gestor da política de assistência social no âmbito federal, assimilado como aspecto positivo, o MDS mais do que dobrou o seu orçamento, passando de R\$ 11,4 bilhões, no início de 2003, para R\$ 24,3 bilhões, em 2007, o que denota enorme força de pactuação e negociação política, complementada com a capacidade de gerenciamento demonstrada. Abaixo segue quadro com o orçamento para 2007 da Secretaria Nacional de Assistência Social e com os recursos a serem destinados às demais Secretarias que compõem o MDS.

³⁰⁴ Disponível em: www.unafisco.org.br/estudostecnicos.

³⁰⁵ Engloba a arrecadação com o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); o Imposto sobre Importação (II); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); a Contribuição por Movimentação Financeira ou Transmissão Voluntária de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) (extinta a partir de janeiro de 2008); a Contribuição Financeira para a Seguridade Social (COFINS); a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); a

Tabela 4 – Gastos do MDS por Unidade Administrativa e Ação Programática

Secretaria Nacional de Assistência Social – R\$ 14.856.213.292,00

Eixo de Proteção	Ação Programática	Valor em (R\$)
Proteção Social Básica – PSB	Renda Mensal Vitalícia	1.888.387.932,00
	Benefício de Prestação Continuada	11.644.296.100,00
	Bolsa Agente Jovem	88.872.396,00
	CRAS	197.764.800,00
	Rede SAC	242.215.640,00
	Estruturação da Rede de PSB	105.345.000,00
	Inclusão Produtiva	27.545.000,00
Proteção Social Especial – PSE	PETI	375.096.529,00
	Sentinela	48.732.228,00
	CREAS	45.434.707,00
	Abrigos	78.000.000,00
	Estruturação da Rede de PSE	78.375.000,00
Aprimoramento da Gestão	Capacitação	3.500.000,00
	Apoio às instâncias do SUAS	10.090.000,00
	Sistema de Informática dos benefícios	22.557.960,00
Secretaria Nacional de Renda e Cidadania	Programa Bolsa Família	8.837.487.345,00
Secretaria de Segurança Alimentar	Acesso à Alimentação	497.943.330,00
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação	Pesquisa, Monitoramento e Avaliação	16.075.486,00
Secretaria Executiva	Gerenciamento e Administração	20.095.385,00
Total Geral do MDS		24.316.920.484,00

Ainda assim, permanece a ausência de vinculação constitucional de recursos para a área, impulsionando para o resgate do método da disputa³⁰⁶ frente às outras áreas. Esta sistemática acaba expondo o viés ideológico das opções adotadas, o que seria bastante interessante se não incorresse, ao mesmo tempo, no fortalecimento da cultura de culpabilização dos indivíduos pela situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal em que se encontram, acrescida do reforço da banalização da pobreza e do descaso para com as iniquidades e desigualdades sociais que assolam nosso país. Novamente a base de sustentação remonta à visão conservadora da assistência social, que prima pela caridade e pela filantropia, sem identificar as causas da questão social para alterar o *status quo*, tal como assinalado no capítulo I.

A discussão da PEC nº 431/01 no Congresso Nacional sofre as ingerências da equipe econômica³⁰⁷, que não acata a idéia de ampliar a margem de recursos alocados nas políticas

Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); a Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre importação e comercialização de combustível.

³⁰⁶ Vide item 4.6.2, deste capítulo.

³⁰⁷ De acordo com pronunciamento efetuado junto à Comissão de Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional quando da discussão da PEC nº 431/01.

sociais, com o intuito de atender as demandas societárias, por defender que este fato pode colocar em questionamento os parâmetros de crescimento econômico impressos, de contingenciamento orçamentário e de pagamento de juros da dívida, negociados com as agências multilaterais de financiamento, bem como por não admitir a possibilidade de limitar o poder discricionário dos administradores, apesar da Carta Magna inscrever, em seu art. 1º, como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a instituição do Estado Democrático de Direitos, sob os fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana e o pluralismo político.

Também não foi desencadeada a revisão da composição de receitas para o fundo de assistência social. No âmbito federal os recursos que compõem o Orçamento da Seguridade Social se constituem, basicamente, de contribuições sociais, que como já descrito acima, impactam negativamente na classe trabalhadora e nas classes de maior vulnerabilidade, ou seja, justamente junto ao público alvo da política em tela. Nos Estados e Municípios, a preponderância do volume de receitas provêm dos recursos próprios do aludido ente federado que, como já foi mencionado, varia de menos de 1% a menos de 5% do global do orçamento para investimentos, com raras exceções que atingem até 12%, e dos repasses do FNAS³⁰⁸.

A dubiedade incorre frente à seguinte questão. Na medida em que a arrecadação da receita é sistematicamente aumentada nos moldes atuais, cristaliza-se o mecanismo sob a égide da tributação regressiva. Apesar da distribuição dos recursos no orçamento contemplar o MDS em progressão razoável e em curto espaço de tempo, sua proporção é irrisória, tanto se comparada às demandas, quando se considerado o dispêndio com os juros da dívida pública e com o investimento financeiro destinado para cumprir o receituário de medidas econômicas ditadas pelas agências internacionais de parceria.

Nesta esteira, o imperativo constitucional que busca impedir a sobreposição das atividades econômicas sobre as demandas sociais ainda está por prevalecer, de modo a permitir o desenvolvimento nacional sustentável com inclusão social, erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais³⁰⁹.

O quadro é mais favorável ao se analisar a gestão dos recursos. Retomemos as categorias propostas por Fagnani quando da avaliação da dimensão do alcance, do limite e do caráter redistributivo das políticas sociais, utilizando dois dos indicadores propostos, em

³⁰⁸ Para maior aprofundamento ver publicação “Financiamento da Assistência Social no Brasil”. Brasília: MDS, 2007.

³⁰⁹ Conforme arts. 3º e 5º, da Constituição Federal.

virtude de tratarem da execução orçamentária: 1) a magnitude dos gastos despendidos; e 2) a direção dos gastos (FAGNANI, 1998).

É reconhecida a instituição dos pisos de proteção social básica e dos pisos de proteção social especial, com o objetivo de co-financiar os serviços de ação continuada, os programas e os projetos relativos aos eixos de intervenção correspondentes, o que acarretou expressivo aumento dos valores de referência e dos recursos para expansão das ações socioassistenciais determinadas como essenciais na NOB-SUAS/05, tais como as desenvolvidas nos CRAS, nos CREAS, no PETI, nos Projetos de Inclusão Produtiva, entre outros. Isto denota o grau de importância que a política de assistência social vem adquirindo na agenda pública, a despeito da continuidade das disputas pela definição de percentual no orçamento.

Importa também registrar que, gradativamente, a defasagem entre o valor orçado e o efetivamente executado vem passando por acentuadas reduções, ao ponto de no exercício financeiro de 2006 o MDS ter alcançado a margem de 95,48% de realização do total empenhado para o FNAS.

Na contramão, observa-se a continuidade de pulverização dos recursos da função programática 08 – assistência social – em diferentes órgãos das três esferas de governo. Só para exemplificar, levantamento promovido pela Casa Civil da Presidência da República identificou a vigência, no ano de 2006, só no âmbito federal, de mais de 20 programas, distribuídos por 14 Ministérios, voltados para o atendimento da juventude entre 16 e 24 anos, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, incluindo capacitação profissional, bolsas de estudo, atividades esportivas, etc, com investimento orçamentário de cerca de R\$ 1 bilhão³¹⁰.

Nota-se, ainda, a presença de outra dubiedade, ou seja, a prevalência do custeio de benefícios e de transferência de renda (Benefício de Prestação Continuada, da Renda Mensal Vitalícia e do Programa Bolsa Família)³¹¹, em comparação aos serviços socioassistenciais de ação continuada, conforme quadro de execução financeira do FNAS, no exercício de 2006, com montante geral de recursos na ordem de R\$ 11.984.215.692,00 (onze bilhões, novecentos e oitenta e quatro milhões, duzentos e quinze mil, seiscentos e noventa e dois reais). Ressalta-se que os recursos do Programa Bolsa Família não integram o FNAS, embora tenham elevada

³¹⁰ Na busca de reverter este quadro e articular os programas, o governo federal lançou, em setembro/07, o Programa Pró-Jovem, subdividido em quatro formatos (Pró-Jovem Urbano, Pró-Jovem Campo, Pró-Jovem Trabalhador e Pró-Jovem Adolescente), voltado para a faixa etária de 15 a 29 anos, e sob a gestão compartilhada entre a Presidência da República, a Secretaria Nacional da Juventude, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Emprego.

³¹¹ Esta dinâmica de distribuição de recursos pode ser confirmada na tabela que demonstrou o orçamento do MDS para 2007.

execução financeira, abrangendo R\$ 8.178.278.694,07 (oito bilhões, cento e setenta e oito milhões, duzentos e setenta e oito mil, seiscentos e noventa e quatro reais e sete centavos).

Tabela 5 – Tipo de Despesa do FNAS e Ação Programática do MDS

	Valor em (R\$)
Despesa do FNAS	
Benefício de Prestação Continuada – BPC	8.934.785.376,00
Renda Mensal Vitalícia – RMV	1.895.437.969,00
Serviços Sócioassistenciais de Ação Continuada	1.123.760.169,00
Outros Projetos	30.232.178,00
Total Geral	11.984.215.692,00
Ação Programática do MDS	
Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e de extrema pobreza – Programa Bolsa Família (PBF)	8.178.278.694,07

Fonte: MDS, 2006.

A tendência apontada é de extensão destes formatos de proteção social. Levantamento do MDS³¹² assinala que, no final de 2005, o Programa Bolsa Família atingiu a escala total do número de famílias em extrema condição de pobreza a que se propôs abranger quando de sua instituição, ou seja, 12,1 milhões de famílias atendidas com repasse direto de recursos financeiros, totalizando 44,8 milhões de pessoas beneficiadas, e perfazendo um valor de R\$ 6,8 bilhões ao ano. A partir deste cenário, outros públicos que recebem bolsas e auxílios, por meio de diferentes programas e projetos, foram paulatinamente acoplados ao Programa Bolsa Família, na tentativa de desenhar um único e homogêneo programa de transferência de renda no país, tais como as famílias com crianças atendidas no PETI, o que gerou o gasto total acima demonstrado. A proposta subsequente é de englobar as bolsas aportadas no Programa Agente Jovem, agora na modalidade de Pró-Jovem Adolescente.

Em outro estudo apresentado pelo MDS³¹³ foi diagnosticada a expansão do BPC, em virtude dos correspondentes crescimentos vegetativos e do número de beneficiários, influenciado por dois aspectos. Primeiro, em decorrência do crescente nascimento de pessoas com deficiências que se enquadram no conceito de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, pré-requisito para o recebimento do benefício, tendo como causas principais a fragilização da saúde, o desenvolvimento de quadros mórbidos, a ocorrência de acidentes, a má formação congênita, entre outros, observou-se, no período de junho de 2005 a junho de

³¹² Material impresso distribuído na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2005.

³¹³ Material que integra a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, relativo ao item que aborda os fatores que afetam a ampliação do orçamento.

2006, percentual médio mensal de variação positiva de 0,6% de concessões de BPC para portadores de deficiência.

Segundo, em função do fenômeno demográfico de aumento da expectativa de vida da população brasileira, que suscita o surgimento de novas necessidades por serviços públicos, relacionados não apenas à dimensão biológica, como também econômica, social e de cidadania, em que o BPC colabora sobremaneira, especialmente para a população mais vulnerável, registrou-se, no mesmo período, variação de 1,0%.

Essa melhora na expectativa de vida, juntamente com a instabilidade do emprego e a precarização das relações de trabalho, incidem significativamente no número de possíveis requerentes ao BPC, na medida em que muitos que hoje adentram a faixa etária dos 65 anos estavam na economia informal nas últimas décadas, e não contam com cobertura do regime geral da previdência.

Também a vigência do Estatuto do Idoso, que data de 2003, ocasionou grande impacto no crescimento de concessões do benefício, ao estabelecer a idade de 65 anos para o acesso ao mesmo, além de dispensar a contagem do benefício recebido por outro idoso da família do cômputo do cálculo da renda per capita³¹⁴.

Outro fator a considerar remonta no reajuste do salário mínimo quando, conseqüentemente, eleva-se o patamar de ¼ desse valor, fixado como parâmetro da renda familiar per capita, utilizado como critério de concessão do benefício. Ocorre que o dispositivo constitucional que fundamenta o BPC vincula o valor de seu pagamento ao salário mínimo, ocasionando, assim, seu reajuste automático.

O Programa Bolsa Família³¹⁵ não tem sua alocação e execução vinculada ao FNAS, como identificada no quadro acima, fazendo decorrer mais um problema, visto se constituir na transferência direta de renda³¹⁶, com condicionalidades³¹⁷ e programas complementares³¹⁸,

³¹⁴ A renda per capita é um índice macroeconômico que indica a divisão do Produto Nacional de um país pelo número de seus habitantes.

³¹⁵ Na perspectiva de superação da fome e da pobreza, o programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais: 1) promoção da segurança da renda, por meio da transferência direta de renda à família, para atendimento das necessidades básicas das famílias e para sua inserção nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais dentro do território a que pertencem; 2) reforço ao acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, como uma das estratégias fundamentais para o rompimento com o ciclo da pobreza entre gerações; 3) desencadeamento de programas complementares, que têm por objetivo o atendimento das demandas socioassistenciais das famílias, com vistas a superar a situação de vulnerabilidade e pobreza, como por exemplo, os programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, entre outros.

³¹⁶ Atualmente o Programa Bolsa Família engloba a unificação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, e das bolsas pagas pelos serviços de ação continuada do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e do Pró-Jovem Adolescente (ex-Agente Jovem).

³¹⁷ São os compromissos sociais assumidos pelas famílias beneficiárias, com vistas à ampliação do seu acesso aos direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação: I - em relação à Saúde (Portaria

para as famílias em condição de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), ou que percebam até R\$ 190,00 por pessoa e requeiram atenção de serviços socioassistenciais, o que equivale exatamente ao público alvo da política pública de assistência social pela sua condição de vulnerabilidade e risco.

Ao invés de dirimir a problemática argumentada na tese de manter formatos distintos de financiamento – direto e indireto, criou-se, porquanto, três categorias de financiamento. Uma desenhada como fundo especial, dentro da ótica do SUAS; outra que compõem o orçamento mas está apartada do FNAS, no caso das transferências de renda; e a terceira que nem mesmo é considerada como financiamento público, proveniente das exonerações tributárias.

A desvinculação do maior programa de transferência de renda do FNAS também incorre em outra dubiedade. A ponderação que se quer aqui registrar é que na medida em que o pagamento da bolsa destinada às famílias estiver integrado ao conjunto de benefícios emanados da política de assistência social, com o propósito de garantir as seguranças de renda, de convívio, e de autonomia, passa a se configurar como um direito socioassistencial, com característica de prestação continuada, e com subsídios de recursos do fundo público, em consonância aos elementos constitutivos de uma política pública alicerçada de direitos, segundo descrição no capítulo I.

Ademais, destina-se a assistência social, no art. 1º, da LOAS, à provisão dos mínimos sociais, entendidos como os meios que supririam as necessidades básicas de todo cidadão, tais como saúde, educação, habitação, trabalho, transporte e alimentação. Com isso, afasta-se o antigo conceito que o restringia à mera sobrevivência, inserindo a noção adotada pelo moderno constitucionalismo através da garantia do mínimo vital, que asseguraria o patamar indispensável para uma vida digna.

MS/MDS nº 2.509/04): para as famílias com criança até 7 anos: levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para pesar, medir e ser examinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde. Para as gestantes e mães que amamentam: participar do pré-natal; continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde, levando sempre o Cartão da Gestante; participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável. II - em relação à Educação (Portaria MEC/MDS nº 3.789/04): matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Se o aluno precisar faltar é necessário informar à escola e explicar o motivo; informar ao gestor do Programa Bolsa Família sempre que alguma criança mudar de escola.

³¹⁸ São ações nas áreas de geração de trabalho e renda, acesso ao conhecimento, condições habitacionais, direitos sociais, desenvolvimento local, dentre outras, que visam promover o desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Para a consolidação dessa estratégia de inclusão social, as ações precisam ser articuladas e integradas pelas três esferas de governo e com a sociedade civil, conforme a legislação e práticas vigentes.

Todavia, não se pode perder de vista que a adoção de referências para a concessão dos mínimos sociais está imbuída dos valores éticos, políticos, econômicos, sociais e culturais que se deseja imprimir em nossa sociedade, o que requer tanto a definição das implicações indispensáveis para o pleno desenvolvimento humano quanto a análise da viabilidade de sua execução. “Essas políticas, sabemos, nunca serão neutras; refletirão sempre, o resultado do jogo de forças e interesses presentes na sociedade em determinado momento histórico” (SILVA; STANISCI, 1997, p. 193).

Ocorre que, como demonstrado no capítulo I, estes valores estão carregados do pensamento conservador brasileiro, que restringe a relação do poder público com a população sob o viés pessoal e da caridade, onde o mínimo retorna para a lógica da sobrevivência. Em contraposição, Demo lembra a atuação da assistência social em três dimensões:

- a) salvaguarda da sobrevivência... com centralidade estratégica na educação e no conhecimento;
- b) inserção no mercado de trabalho, sem a qual não é viável a auto-sustentação... trazendo ao trabalhador o acesso a políticas que promovam a sua valorização no mercado, a capacidade produtiva e a requalificação permanente;
- c) implementação da cidadania, para se obter o efeito decisivo de redistribuição da renda e do poder, com base na formação de sujeito histórico capaz de projeto próprio e coletivo (DEMO, 1997, p. 66-67).

Como reforço, vale salientar a importância do BPC e dos programas de transferência de renda³¹⁹ para a melhoria das condições de vida da população beneficiária estendendo-se, inclusive, para o fomento do desenvolvimento local e regional. A coordenadora da pesquisa informa que há quatro formas de provisão de bem-estar: 1) bem-estar ocupacional, através da renda, do salário e do pleno emprego; 2) provisão privada, mediante mercado securitário e poupança; 3) voluntariado, assegurado normalmente pelas famílias, pela caridade e filantropia e pelas diferentes igrejas; 4) provisão pública, garantido por meio do sistema tributário e prestado pelo Estado. Cabe a observação da separação efetuada entre os modelos da filantropia e da política pública, na vertente da gestão e do financiamento, corroborando com o referendo da tese levantada. Resta a indagação acerca da viabilidade de instituição de mecanismos de regulação e controle que apontem para a convergência dos modelos.

³¹⁹ Segundo pesquisa de avaliação dos programas de transferência de renda realizada pela UFRJ, sob coordenação da prof^a Doutora Lena Lavinas, em exposição efetuada no Seminário Nacional sobre a Política de Assistência Social e o SUAS, realizado em Brasília, em outubro de 2005, os mencionados programas têm se configurado como inovação social e institucional no Brasil, gerando ruptura com as propostas de doações esporádicas e pontuais, em espécie ou em pecúnia. Demonstam, também, impacto positivo na atividade econômica, a ponto de chegar a reverter a demanda em vários casos. Os resultados da avaliação apontam para: redução nos indicadores de pobreza e de intensidade da pobreza; diminuição da taxa de evasão escolar; corte no índice de repetência; redução do percentual de trabalho infantil remunerado; elevação da taxa de atividade feminina; maior integração das políticas sociais; universalização do ensino. Avaliação desenvolvida pelo MDS

Em compensação, ao fazer menção ao quarto formato, e focalizar na política de assistência social, identifica o benefício assistencial não contributivo, traduzido pelo benefício de prestação continuada, pelos benefícios eventuais e pelos programas de transferência de renda³²⁰, como uma modalidade de intervenção na economia, que se justifica por razões não apenas de justiça social e de equidade, mas notadamente de eficiência, com o intuito de corrigir as imperfeições ou assimetrias via transferências diretas de renda³²¹, bem como para produzir efeito redistributivo³²². Também aqui estão dissociadas as ações desenvolvidas pelas entidades filantrópicas, cujo conteúdo em muito se assemelha a outros benefícios eventuais, tais como distribuição de cestas básicas, doações de material e de roupas, talvez porque não ensejem o propósito da redistributividade. Alerta-se, no entanto, que segundo a Resolução nº 212, do CNAS, todos os formatos de benefícios eventuais carecem de regulamentação pelo CMAS e integram a dinâmica do SUAS.

4.8.2 Manutenção Prolongada do Piso Transitório

Apesar da implantação do SUAS datar de 2004, apenas em dezembro de 2007, com a edição da Portaria nº 460, do MDS, fez-se menção a mudanças no piso básico transitório, explicado no item 4.7, deste capítulo.

As entidades beneficiárias do referido piso são remanescentes dos convênios firmados com a extinta LBA, que basicamente atuavam junto aos segmentos mais fragilizados,

aponta na mesma direção: adensamento no rendimento médio das famílias em 21,35%; consumo de 3 ou mais refeições ao dia; melhoria da qualidade da alimentação.

³²⁰ Cabe assinalar que apenas o Programa Bolsa Família, como o programa de transferência de renda do governo federal não integra o FNAS. Já o BPC o compõe, e os benefícios eventuais estão previstos e alocados nos fundos estaduais e municipais de assistência social.

³²¹ Estudos acerca do impacto dos benefícios sociais sobre a pobreza relativa nos países da Comunidade Européia, apontam que “esta eficácia exemplar deve-se ao trabalho combinado da generosidade da renda mínima garantida (RMG) e da cobertura social, bem como do caráter universal dos benefícios” (EUZEBY, 2002, p.123). Para o autor, mesmo considerando os distintos modelos de proteção social e de luta contra a exclusão, adotados pelos países europeus, que possuem lógicas e valores diferenciados de trato da questão, ligados a suas raízes históricas e culturais, conforme tipologia designada por Maurizio Ferrera, quais sejam, o modelo social-democrata escandinavo (Dinamarca, Finlândia e Suécia); o modelo continental (Alemanha, França, Benelux, Áustria); o modelo dos países da Europa do sul (Espanha, Grécia, Itália, Portugal); e o modelo liberal (Inglaterra, Irlanda), todos levam ao resultado de rebaixamento das taxas de pobreza após a introdução dos benefícios sociais (Relatório sobre a Exclusão Social e a Pobreza na Europa: Ministério do Emprego e da Solidariedade, 2001).

³²² Segundo dados do IPEA, estima-se que os programas de transferência de renda determinaram em até 25% a queda da desigualdade observada no período de 2001-2004, situação corroborada pela implantação de políticas sociais que amorteceram o mau desempenho do mercado de trabalho entre os mais pobres, pelo menos de 1996-2004. Embora a renda média de trabalho tenha caído, esta foi compensada pela ampliação dos postos de trabalho ocupados por pessoas de renda mais baixa. Já a avaliação dos programas de transferência de renda do governo

entendidos como as crianças de 0 a 6 anos de idade, as pessoas com deficiência e os idosos provenientes de famílias carentes, entendimento já superado pelo SUAS ao estabelecer as especificidades da política de assistência social.

Alerta-se que a NOB-SUAS/05 autoriza o remanejamento dos recursos pelo CMAS para os serviços socioassistenciais da proteção social básica desenvolvidos por entidades que integram a rede prestadora, tendo como balizamento as demandas individuais e coletivas, a ser indicado no aplicativo SUASweb³²³. Contudo, os dados sinalizam que tal iniciativa foi muito pouco adotada³²⁴.

Muitas dessas entidades compõem, em concomitância, o rol de beneficiárias do CEBAS³²⁵, e usufruem dos benefícios tributários decorrentes, o que importa no financiamento indireto dos serviços ofertados, conforme detalhado no capítulo anterior.

Constatou-se, em observância aos aplicativos da RedeSUAS, que a área de assistência social se sobressai na quantidade de repasses, enquanto a da educação supera pelo volume dos recursos financeiros. Entre as entidades que mais recebem recursos estão as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE's) e os centros de reabilitação, ou seja, as que desenvolvem também serviços característicos das políticas de saúde e de educação, o que comprova a existência de miscigenação dos entendimentos acerca das atribuições das políticas respectivas e a relutância em se reconhecer a assistência social no desempenho de sua especificidade, em função de sua correlação com a prática conservadora assistencialista e filantrópica para o atendimento à população empobrecida ou a segmentos específicos.

Cabe novamente salientar, que grande parte destes serviços já estão regulamentados pelas políticas de referência que estariam mais afetas ao conjunto das atividades desenvolvidas, como é o caso da educação infantil, incorporada pelo art. 208, IV, da Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e, recentemente, reafirmada a responsabilidade e com financiamento previsto via FUNDEB³²⁶, de forma progressiva e

federal e do benefício de prestação continuada, no período de 2004 a 2006, indica a redução do Índice de Gini, que mede as desigualdades sociais, na proporção de 11,7% para o primeiro caso e de 23,8% para o segundo.

³²³ Integrante do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social, na RedeSUAS, composto pelos Planos de Ação dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados e pelo Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro dos recursos federais repassados.

³²⁴ Além do SUASweb, também a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ao revelar o perfil dos 5.564 municípios brasileiros quanto a organização e ao funcionamento da política de assistência social, registrou que 1.352 informaram existir legislação municipal específica para a realização de convênios e outras parcerias para a prestação de serviços na área, sendo que quase a metade (48,4%) está situada na região sudeste, com maior concentração no Estado de São Paulo (IBGE, 2006, p. 73).

³²⁵ Inferência possível mediante análise dos aplicativos da RedeSUAS.

³²⁶ Lei nº 11.494/07 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica.

continuada³²⁷. Até que esta transição da área de assistência social para a da educação esteja inteiramente consensuada, é orientação do MDS que não haja prejuízo para os usuários.

Neste sentido, informa que, ao longo de 2008, estará regulamentando os pisos que substituirão o Piso Básico de Transição destinado à educação infantil e à transferência desta rede para o setor educacional. Para tanto, elaborou Nota Técnica de Esclarecimento acerca da transição da Educação Infantil contendo orientações para municípios, Distrito Federal e/ou estados que não concluíram tal processo, bem como para os que a educação já assumiu o atendimento, no intuito de encerrar este co-financiamento em sua área programática a partir de 2009 ou de 2010.

No primeiro caso, os recursos do Piso Básico de Transição ainda podem manter o co-financiamento da rede de educação infantil, mas precisam providenciar a negociação com a área de educação para inclusão das matrículas dos alunos de creches e pré-escolas da rede pública ou da rede de entidades conveniadas sem fins lucrativos no censo escolar, a fim de que possam ser subsidiadas pelo FUNDEB.

No segundo caso, cabe ao CMAS aprovar a alteração da modalidade de atendimento para ações e serviços de Proteção Social Básica, quais sejam, ações sócio-educativas de apoio à família e suas crianças de 0 a 6 anos de idade; grupos de convivência e sociabilidade geracionais e intergeracionais para crianças e suas famílias, bem como para idosos; atividades lúdicas para crianças de 0 a 6 anos, que visem sua estimulação, o fortalecimento de laços afetivos, familiares e a interação entre a criança e os demais membros da família e da comunidade, a serem ofertados em áreas de maior vulnerabilidade social e referendados no CRAS, onde houver.

Como já abordado anteriormente, em direção similar aparecem as entidades que executam habilitação e reabilitação para pessoa com deficiência, cujo procedimento foi absorvido pelo SUS. A dificuldade se mostra no receio destas em se credenciar junto ao SUS, por falta de esclarecimentos, por temor em perder os recursos da política de assistência social que estão garantidos ou pelos obstáculos vivenciados para cumprimento das prescrições da política de saúde³²⁸.

³²⁷ Para a rede pública, a partir de 2007, foi iniciada a cobertura de 1/3 das matrículas de educação infantil constantes do censo escolar, atingindo 2/3 em 2008 e a cobertura total de matrículas no mencionado censo em 2009. Já para a rede sem fins lucrativos (comunitárias e filantrópicas), a cobertura terá início em 2008, contemplando 2/3 e alcançando a totalidade também em 2009. Portanto, após 2009, a assistência social não mais financiará a rede de educação infantil (creche e pré-escola).

³²⁸ Pronunciamento emanado por entidades de atenção às pessoas com deficiência no Seminário Estadual de Educação Especial, promovido pela Secretaria de Estado de Educação do Paraná, na cidade de Curitiba, em junho de 2007.

Os dois primeiros itens elencados não mais se justificam, pois é perfeitamente factível o recebimento das verbas pelas áreas respectivas, desde que aplicadas em projetos distintos e concernentes a cada qual, até porque a intervenção técnica qualificada para o atendimento integral desta demanda requer a presença das políticas de saúde (habilitação e reabilitação, intervenção clínica e terapêutica), da educação (ensino especial) e da assistência social (reabilitação na comunidade, atenção em centro dia, atendimento domiciliar, etc)³²⁹.

Outro aspecto a destacar reside no fato de haver, preponderantemente, a concentração dessas entidades, acompanhada dos serviços e de seu financiamento, em regiões geográficas com maior poder de organização e de arrecadação³³⁰, ou seja, de estruturação das ações socioassistenciais e de produção e reprodução de riquezas e bens, em razão inversa aos piores indicadores sociais de desenvolvimento humano, exclusão social e taxa de pobreza, mas correspondente sobre a concentração populacional e ao volume das situações de vulnerabilidade e risco.

4.8.3 Paradoxo da Descentralização da Política de Assistência Social Proposta no SUAS

O art. 204, da Constituição Federal e o art. 5º, da LOAS, estabeleceram como diretriz desta política a descentralização político-jurídico-administrativa, segundo um comando único das ações em cada esfera de governo, bem como a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, em atenção às prerrogativas do Estado Democrático de Direito.

A descentralização político-jurídico-administrativa se realiza em duas vertentes. A primeira, dentro da esfera governamental, reflete, ao final, a municipalização da execução das ações e serviços de assistência social, que deixam de ser concentrados diretamente na União e nos Estados e passam a se constituir, também, em encargo dos municípios. A segunda se refere à possibilidade de participação popular no processo decisório concernente às políticas públicas. Consiste a descentralização em "efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, na autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza através do remanejamento de competências decisórias e

³²⁹ De acordo com as Portarias dos Ministérios da Saúde, da Educação e da Secretaria Nacional de Assistência Social (à época), respectivamente, já apresentadas neste capítulo.

executivas, assim como dos recursos financeiros necessários para financiá-las” (JOVCHELOVITCH, 1995, p. 10).

Isto não quer dizer, entretanto, que o município vá assumir sozinho a solução para todos os problemas, eximindo o Estado e a União de toda responsabilidade. Em verdade, a municipalização significa que o governo local, que está mais próximo da população, assume um papel central na formulação e implementação da política de atendimento, sem, contudo, abrir mão do indispensável apoio técnico e financeiro do Estado e da União e, inclusive, de executar em conjunto, via consórcio público, ou de ter assumido apenas pelos demais entes federados os serviços de maior complexidade e que tenham abrangência regional. “É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora de poder” (JOVCHELOVITCH, 1995, p. 10).

Tal descentralização carece vir acompanhada do reordenamento institucional nas três esferas de governo, o qual pressupõe a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização e execução da política de assistência social, com o intuito de serem evitados o paralelismo e a superposição de programas, assim como a fragmentação das ações e o excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços.

Este procedimento foi previsto no art. 32, da LOAS, para ser realizado em 60 (sessenta) dias, dependente que era da edição de lei, encaminhada pelo Poder Executivo à apreciação do Congresso Nacional. Para a sua definição, levou-se em consideração o processo de descentralização desencadeado pela Constituição e suas leis regulamentares. Assim, cada esfera de governo procederia ao reordenamento de órgãos e funções, dentro do seu campo de atuação, o que, na verdade, ainda se encontra pendente em muitos municípios e estados, segundo análise dos aplicativos da RedeSUAS. A própria União o desencadeou de forma integral apenas com a implantação do SUAS, em 2004.

A descentralização foi decorrência do desmoronamento do Estado centralizador e tecnocrático constituído em 1964, acompanhado de altos índices de inflação; da ausência de atendimento da demanda material da maioria da população; do esgotamento da capacidade de endividamento externo; do déficit público e do emperramento da máquina burocrático-administrativa. Surgiu, então, a necessidade de que os setores organizados da sociedade civil

³³⁰ Conforme estudo realizado pelo IPEA, em 1999, para subsidiar a redefinição dos critérios de partilha de recursos do governo federal, e levantamento apresentado pela CNAS na reunião ampliada realizada em São Paulo e descrita no capítulo II.

passassem a estar presentes no âmbito das decisões políticas e que se transferisse o poder decisório a outras esferas de governo.

Tiveram papel decisivo nesse processo de abertura político-administrativa as pressões e as cobranças dos movimentos sociais que, na década de 1980, superaram as reivindicações pontuais e passaram a se dedicar também ao trato das questões globais e à busca da integração com as demais lutas políticas e sociais. É neste contexto que passa a se exigir a democracia participativa. Democracia, participação e controle popular acabam por se constituir em conceitos absolutamente relacionados (GOHN, 2005).

Assim, pode-se concluir que a tradução e o detalhamento dos conceitos de descentralização político-jurídico-administrativa e de participação popular no enfoque das políticas públicas englobam como seus elementos constitutivos: partilha de poder, participação da população nas instâncias decisórias (conselhos, fóruns, cotidiano das entidades), participação no controle e socialização das decisões, deslocamento das decisões do poder central para os âmbitos regionais e locais e repasse dos equipamentos, serviços, recursos humanos, físicos, financeiros e materiais necessários para a consecução das ações.

Todavia, provavelmente no calor das discussões de abertura democrática e de participação popular, esta diretriz tomou rumo linear, enfatizando, sobremaneira, a municipalização, o que, na prática, resultou na sobrecarga dos municípios, sem avaliar, minuciosamente, as capacidades de arrecadação e de gestão dos mesmos.

Note-se que, muitas das premissas que nortearam o contexto de luta pela democratização, na década de 1980, com vistas à descentralização e ao aperfeiçoamento da gestão, incluindo a partilha do poder de decisão, culminaram no exagero ao pólo em contrário, ou seja, na defesa incondicional da assimilação das responsabilidades pela organização das estruturas e pela prestação dos serviços na esfera municipal, sob a justificativa de melhor conhecer os problemas locais e de favorecer o atendimento das necessidades dos cidadãos que lá habitam.

Entretanto, o seu desenrolar apresentou dois problemas. Em primeiro plano, a vitória alcançada pelo movimento municipalista na Constituição Federal de reconhecimento do município como ente federado, com autonomia financeira e administrativa, desenho inédito se comparado aos outros países, resultou, de um lado, na canalização das atribuições das ações básicas previstas pelo conjunto de políticas públicas e, de outro lado, forjou a anomalia das esferas estaduais nestas áreas, fato que ocorreu muito mais por conta do empoderamento dos

governadores, e da facilidade de negociação direta da União com os Municípios, na medida em que demonstraram maior dependência política e econômica.

Quanto menor a escala de um município, em termos de população e de PIB, maior será o seu grau de dependência das transferências intergovernamentais para viabilizar o seu desenvolvimento econômico e social ... Assim, após 50 anos de políticas de desenvolvimento regional, as populações e os governos da maioria dos municípios do Nordeste estão sobrevivendo à custa de transferências fiscais e de renda que são extraídas do excedente econômico gerados nos municípios mais prósperos do País. De forma intensa, vai-se consolidando, nesses municípios, a cultura do subsídio, do fundo perdido e da mesada financeira, quebrando a espinha dorsal do empreendedorismo local e da capacidade endógena de organização social e política para modelar o seu próprio futuro (HADDAD, 2007).

Em segundo plano, a efetivação do princípio da descentralização não veio acompanhada dos elementos essenciais que comporiam as reformas políticas, administrativas e tributárias e lhe ofereceriam sustentabilidade. Estudos do IPEA³³¹ confirmam que em torno de 70% dos municípios brasileiros, quase com exclusividade os de pequeno porte I e II, possuem baixa capacidade em mobilizar recursos financeiros, sobrevivendo das transferências da União e dos Estados, em especial do Fundo de Participação dos Municípios, dos fundos especiais de saúde e de educação e da cota-parte do ICMS. No entanto, nos últimos anos, como já foi mencionada, a arrecadação da União aumentou muito em impostos que não são compartilhados com os demais entes federados, como no que tange às contribuições sociais, o que reduz de forma imperiosa a capacidade de investimento destes municípios.

Os dados de preponderância do PIB³³² no Brasil referendam tal afirmativa. Ao considerar a distribuição geográfica do PIB no País é evidente o seu resultado de focalização na região sudeste, com prioridade para o Estado de São Paulo, pois, em primeiro lugar, temos como ente responsável pela produção de riquezas depois da União o próprio Estado de São Paulo, seguido da cidade de São Paulo, e após as regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas. Esta configuração concentrada se reproduz nos Estados. A título de exemplo, no Estado do Paraná, a importância do desempenho econômico valorizado está localizada em 18 dos 399 municípios existentes; a produção científica e as instituições de nível superior estão presentes em 78 municípios e a maior concentração foi percebida no tocante aos parques tecnológicos que compareceram em apenas 5 municípios, todos agrupados em 4 regiões de desenvolvimento: Curitiba e Região Metropolitana, denominada de espacialidade de máxima

³³¹ Estudos apresentados pelos pesquisadores Jorge Abrahão ao abordar o financiamento público na área da educação e José Aparecido Ribeiro ao tratar do mesmo tema na área da saúde junto à Câmara Técnica da CIT para elaboração da NOB-RH, em outubro de 2006, em Brasília.

³³² O PIB representa a somatória, em valores financeiros, de toda a produção agregada de uma determinada região ou parcela da sociedade durante um período determinado.

relevância; Ponta Grossa, Londrina-Maringá e Cascavel-Foz do Iguaçu, caracterizadas como espacialidades com elevada relevância (IPARDES, 2007).

Em síntese, a incidência dos indicadores técnico-científicos deu-se, com pequenas exceções, nas mesmas espacialidades e territórios detectados como de relevância econômica. E mais, a distribuição da infra-estrutura de comunicação, representações políticas e da sociedade civil, e de cooperativas agrícolas e de crédito reforça esse padrão.

Prepondera, também, o desequilíbrio econômico, cuja geografia permite vislumbrar a concentração de pobreza em determinadas áreas do País e a existência de ilhas de prosperidade em outras, bem como o dilema da existência de muitas cidades brasileiras ricas com populações pobres em seu entorno. Em 2004, a região nordeste registrava 42% dos pobres brasileiros e 53% dos extremamente pobres ou indigentes. Já no Paraná (IPARDES: 2003), quase 1/3 de sua população percebe uma renda per capita de até meio salário mínimo e está radicada, principalmente, em 81 municípios, onde 60% ou mais da população se mostra nestas condições.

Na V Conferência Nacional de Assistência Social³³³ foi apresentada tabela contendo a intensidade de demandas e a capacidade de receita do total dos municípios brasileiros no ano de 2004, cujos dados estão assim reunidos³³⁴:

Tabela 6 – População e Receitas Próprias

Referência	Pop. total	Pop. Rural	Pop. urbana	FPM	RCLe
Brasil	169.859.173	31.905.214	137.953.959	R\$ 20.898.523.545,00	R\$ 128.840.600.240,00

Fonte dos dados: IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 7 – Transferências Intergovernamentais Sociais

PSB	SUS União	FNDE
R\$ 790.454.597,19	R\$ 8.008.124.756,26	R\$ 640.014.218,96

Fonte dos dados: IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional.

³³³ Realizada em Brasília, de 05 a 08/12/05, sob o tema: SUAS Plano 10 – Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil.

³³⁴ Legenda: FPM – Fundo de Participação dos Municípios; RCLe – Receita Corrente Líquida da somatória dos municípios agregados por Estado; PSB – Proteção Social Básica (co-financiamento da União para os serviços, programas e projetos, repassado através do Fundo Nacional de Assistência Social); SUS União – Sistema Único de Saúde – gastos e repasses da União via Fundo Nacional de Saúde; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; BPC – Benefício de Prestação Continuada; PBF – Programa Bolsa Família; RMV – Renda Mensal Vitalícia.

Esta situação se vê profundamente agravada quando analisada a disposição da indigência e da pobreza nos dois pólos, quais sejam, nos municípios de pequeno porte e nas margens das grandes cidades e das metrópoles, conforme tabela³³⁵ a seguir.

Tabela 8 – Concentração da Indigência³³⁶ nos grupos de municípios classificados pela população - 2000

Porte Municípios	Total Municípios	População Total	População na Indigência	Média da População na Indigência por município	Percentual da População na Indigência
Pequeno Porte I	4.018	33.437.404	9.160.084	2.280	27,39
Pequeno Porte II	964	28.832.600	7.554.345	7.836	26,20
Médio Porte	301	20.928.128	3.564.858	11.843	17,03
Grande Porte	209	50.321.723	5.012.177	23.982	9,96
Metrópole	15	36.279.315	2.744.692	182.979	7,57
TOTAL	5.507	169.799.170	28.036.157	5.091	16,51

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

Tabela 9 – Concentração da Pobreza³³⁷ nos grupos de municípios classificados pela população - 2000

Porte Municípios	Total Municípios	População Total	População na Pobreza	Média da População na Pobreza por município	Percentual da População na Pobreza
Pequeno Porte I	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49,86
Pequeno Porte II	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47,50
Médio Porte	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35,26
Grande Porte	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23,55
Metrópole	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17,69
TOTAL	5.507	169.799.170	56.021.544	10.173	32,99

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo³³⁸, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Note-se que, em termos percentuais, os municípios pequenos concentram mais população em condição de pobreza e indigência do que os municípios médios, grandes ou metrópoles. Do ponto de vista de concentração absoluta, as diferenças diminuem, mas os pequenos municípios, na sua totalidade, terminam também concentrando mais essa população. Porém, considerando que essa população se distribui nos mais de 4.000 municípios, termina ocorrendo uma dispersão, invertendo o grau de concentração da população em pobreza e indigência, e recaindo sobre os grandes municípios e as metrópoles (PNAS, 2004, p. 20).

³³⁵ Embora o número oficial de municípios brasileiros cadastrados pelo IBGE no censo de 2000 seja de 5.561 e, após este período, tenham sido criados mais três, totalizando 5.564, o Atlas do Desenvolvimento Humano trabalhou com 5.507 municípios por razões metodológicas.

³³⁶ Medida pela renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

³³⁷ Medida pela renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

³³⁸ Segundo o IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, em torno de 13,5% do rendimento.

Estes dados se mostram mais aguçados quando correlacionados com outros indicadores de vulnerabilidade e risco social e pessoal, tais como: proporção de famílias com pessoas de referência do sexo feminino; concentração de mulheres de 15 a 17 anos com filhos; percentual de crianças em idade escolar fora da escola; percentagem de crianças e adolescentes de 05 a 17 anos de idade ocupadas e trabalhadores doméstico; concentração de população com mais de 65 anos; estimativa de população com algum tipo de deficiência.

Estudo efetuado sobre a importância das transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal verificou que quanto menor for a receita disponível do município, maior é a importância relativa dos recursos transferidos, representando percentual elevado, até mesmo se comparado com as transferências federais pelo SUS e pelo Fundo de Participação do Município, sendo responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas no município. Já o BPC corresponde a 0,3% da renda total dos municípios e sua ausência aumentaria em 36% o número de famílias pobres e em 17% a população de rua (PAES-SOUZA; VAITSMAN, 2005).

A estes, também, são agregadas as análises dos indicadores de gestão: capacidade de arrecadação dos entes; participação dos entes nos gastos com a função assistência social; participação relativa das despesas com assistência social sobre o orçamento da seguridade social; participação relativa das despesas com assistência social na execução orçamentária dos entes; estrutura organizacional e recursos físicos, humanos e financeiros para a gestão da política de assistência social pelos entes; rede prestadora de serviços instalada.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais revelou que a existência de estrutura organizacional para viabilizar a gestão da política de assistência social, que implica no exercício das funções de coordenação, negociação, planejamento, monitoramento, avaliação e fiscalização, é diametralmente proporcional ao porte dos municípios e as regiões do País. Organização idêntica é observada na regulação da gestão, que normatiza as responsabilidades, os fluxos, os serviços, os instrumentos, os procedimentos, as estratégias e os processos de participação e de deliberação. Ou seja, pequenos municípios possuem baixa capacidade de gestão (IBGE, 2006).

Note-se que, frente à realidade até então demonstrada, o poder de arrecadação está bastante focalizado no âmbito federal, enquanto, em ordem inversa, por pressão da corrente municipalista e da diretriz de descentralização político-jurídico-administrativa, as responsabilidades das prestações dos serviços recaem com bastante intensidade sobre os municípios. Ainda que a NOB-SUAS/05 leve em consideração a especificidade das atribuições por esfera de governo, porte de municípios e complexidade dos serviços, não há

compatibilidade perfeita entre as competências atribuídas e as capacidades de arrecadação e de gestão apresentadas.

Por conseguinte, a PNAS/04 e a NOB-SUAS/05 disciplinam a instituição dos respectivos sistemas de assistência social em cada esfera de governo, conforme hierarquia dos serviços, com aporte de recursos humanos, materiais e financeiros, além da criação de estímulos que não sejam exclusivamente monetários.

Muito embora o SUAS disponha do detalhamento do co-financiamento nas três esferas de governo, há uma centralização do enfoque nos recursos orçamentários e apenas o indicativo de levantamento dos não orçamentários, com a inclusão dos serviços na rede de proteção social, em virtude do total desconhecimento quanto ao seu montante de valores e a avaliação do custo x benefício desta forma de intervenção na questão social, o que denota a vigência paralela das duas modalidades de financiamento (direto e indireto), tal como levantado nesta tese.

Ainda que muito já se tenha avançado no sentido da crítica e do desvelamento da situação, remanescem aspectos pouco conhecidos e quase nunca compreendidos em seu conjunto. Ou seja, a gradativa assunção pelo Estado da responsabilidade pela garantia dos direitos sociais, não impediu que se mantivessem e, mesmo, se renovassem, mecanismos de financiamento atrelados à visão conservadora da área, instituindo um sistema aparte, sob a coordenação de entidades filantrópicas e de práticas clientelistas, fragmentadas e pontuais no desenvolvimento das ações e serviços prestados. Em concomitância têm-se, ainda hoje, ao lado das previsões orçamentárias de recursos financeiros específicos para a assistência social, submetidas ao sistema de controle social pertinentes a todas as verbas públicas, outras formas de financiamento público e privado que refogem a esse controle e se disseminam pela sociedade sem que venham a integrar efetivamente a política de assistência social.

Um dos pontos nevrálgicos para a efetiva implementação do SUAS aponta exatamente para a gestão com base na filantropia e seu financiamento indireto, ou seja, na modalidade de financiamento proveniente das exonerações tributárias e que não integram a composição do orçamento público. A discussão teórica e dos resultados desse formato tem um acentuado *déficit* na bibliografia nacional, identificando-se um acúmulo apenas no âmbito do direito tributário, onde se busca consenso do entendimento jurídico acerca das limitações do poder de tributar do Estado e dos possíveis benefícios a serem pleiteados pelas entidades não governamentais sem fins lucrativos (BALEEIRO, 2000; BORGES, 2001; MARTINS, 2000), conforme registrado no capítulo anterior.

Diante do exposto, é possível inferir a comprovação da tese levantada acerca da existência de dois modelos de gestão e de financiamento da política de assistência social, um regido pela filantropia e outro pela política pública, mas com tendências para convergências em alguns aspectos, indagação recorrente, em particular quando se prevê a integração das entidades beneficentes de assistência social na rede socioassistencial, a ser regulada pelo SUAS, bem assim o levantamento das estimativas de montantes de recursos que envolvem as exonerações, acompanhada de mecanismos de fiscalização e controle, além da avaliação dos impactos e resultados.

Depreende-se, todavia, pelo elenco de problemas e tensões assinalados nos respectivos modelos, que não há um protótipo ideal, como pretendido por Weber, para a organização e execução da matéria, mas que, frente aos preceitos constitucionais e ao formato de atendimento às demandas societárias instituído no sistema de proteção social brasileiro, faz-se premente o estabelecimento da política pública de assistência social como alicerçadora de direitos, na consecução do Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi evidenciar a existência de dois modelos de gestão e de financiamento dos serviços socioassistenciais prestados tanto pela rede governamental como não governamental de atendimento à população usuária da política de assistência social no Brasil, de modo a explicitar o movimento oscilatório entre a filantropia e a efetivação da política pública afiançadora de direitos, presente mesmo após a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Foi possível, no capítulo I, aprofundar as categorias teóricas de modo a inferir que o primeiro modelo está fundado no pensamento conservador assistencial, e se estrutura, com mais veemência, embora não com exclusividade, por meio da atuação de entidades privadas, filantrópicas/beneficentes, com subsidiária intervenção dos entes estatais, basicamente convocados para contribuir com o financiamento das atividades, mediante a concessão de auxílios, subvenções sociais ou exonerações tributárias, mostrando-se, até então, desvinculado das novas regulações da área.

O segundo, por conseguinte, encontra-se ancorado na implantação e implementação do SUAS, enquanto sistema integrado, hierarquizado e de abrangência nacional, regulado, gerido e fiscalizado pelo poder público, cuja responsabilidade é prevalente, e reserva papel complementar à iniciativa privada, como integrante da rede prestadora de serviços, segundo os critérios de estruturação e de funcionamento e os padrões qualidade de atendimento do referido Sistema.

O detalhamento da conformação de ambos, descrevendo os procedimentos de organização, os elementos constitutivos, e as sistemáticas de gestão e de financiamento, acompanhado da análise dos fundamentos e dos embates que os engendram, permitiu desvendar as correlações de forças e as estratégias adotadas para a sua hegemonia, ao passo que também explicitou a importância que a assistência social vem adquirindo na agenda pública.

Assim, foi identificável a ampliação dos espaços de discussão da matéria para outros Poderes instituídos, tais como o Legislativo, o Judiciário e até mesmo outros órgãos do Executivo, como a Controladoria Geral de União e a Casa Civil da Presidência da República, e para outras políticas sociais, como as de educação, de saúde e de previdência social, além de horizontalizar o processo de debate junto às instâncias de pactuação e de deliberação. Soma-se a isso, sua inscrição enquanto política pública, com inserção no ordenamento sócio-político

e jurídico-normativo, acompanhada de importante alavancagem no âmbito orçamentário, apesar das disputas mencionadas.

O caminho analítico percorrido trouxe, ainda, manifesto, as dificuldades imersas nos referidos modelos e os desafios presentes neste campo. No primeiro caso, destaca-se a ausência de controle social, a quebra do tratamento fiscal isonômico, a ausência de dados a respeito dos montantes financeiros não arrecadados pelo poder público, a falta de modelo para contabilização dos gastos e dos benefícios decorrentes da não incidência de tributos, os aparentes prejuízos, a resistência à intervenção estatal, as distorções nas incidências das exonerações tributárias, a cessão de mão de obra a terceiros e a defesa da tese do direito adquirido.

No segundo caso, ressalta-se a fragilidade na transparência e na separação entre as peças orçamentárias, a dispersão de recursos da função assistência social em outras áreas, a ausências de receitas vinculadas, o baixo vigor institucional na gestão dos recursos, bem como a dualidade do posicionamento institucional na alocação e gestão dos recursos, a manutenção prolongada do piso transitório e o paradoxo da descentralização da política de assistência social proposta no SUAS.

Por sua vez, avalizou depreender que há uma questão concreta e complexa que não foi enfrentada quando da modelagem e normatização do SUAS. Qual seja, a abordagem das distintas previsões conceituais e legislativas e das diferentes interpretações jurídicas que configuram os termos entidade e organização de assistência social e entidades beneficentes de assistência social, e resultam nos modelos apreciados, com formatos próprios e implicações diretas na gestão (filantrópica ou de política pública) e no financiamento (direto e indireto).

A dificuldade em encaminhar estas indagações reside na prevalência de concepções e tendências bastante enraizadas no pensamento social brasileiro, por vezes, inclusive, apresentando-se como antagônicas. Se, por um lado, a assistência social é pensada como função governamental que oferta, de forma não contributiva, o acesso a bens ou serviços produzidos ou financiados pelo Estado para o indivíduo ou família que se encontra em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal ou social, na perspectiva de conferir um dado padrão de condições de vida que lhes permita exercer a cidadania e usufruir dos direitos socioassistenciais.

Se, na mesma esteira, o novo perfil da área buscou imprimir sua especificidade quanto à atribuição, responsabilidade, função, objetivos, organização, financiamento e conteúdos próprios, de modo a garantir a provisão da seguridade social no que concerne à política de assistência social, de acordo com o exposto no capítulo IV.

Por outro lado, a trajetória histórica da assistência social assinala como substrato os componentes fundamentais do pensamento conservador assistencial, cunhado pela caridade, pela filantropia e pelo dever moral, além da vertente autoritária e de concentração de poder. À esta situação se somou o viés patrimonialista impregnado na atenção às demandas societárias, com frágil distinção entre a esfera pública e a privada, e forte ênfase nas relações pessoais, clientelistas e de troca de favores.

Diante deste contexto, a influência dos princípios neoliberais encontrou campo fértil para se reproduzir. A lógica do atendimento dos usuários da assistência social pela ótica da filantropia privada, com base nas práticas assistencialistas e caritativas já estava assimilada e socialmente aceita. Propôs-se, então, a redução das atribuições do Estado e o incentivo, inclusive fiscal, às iniciativas privadas, em especial do terceiro setor, ainda que este englobe inúmeros desenhos e estruturas.

Ocorre que, tal como demonstrados nos capítulos II e III, este terreno está envolto em imprecisões conceituais, legislativas e jurídicas que culminam no acirramento das tensões e dos posicionamentos apresentados. Como já relatado acima, existem diferentes previsões legais acerca dos conceitos de entidades de assistência social e entidades beneficentes de assistência social. O reconhecimento destas últimas implica na competência do Conselho Nacional de Assistência Social em realizar a concessão, a revisão e a cassação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, o qual autoriza o pleito por exonerações tributárias que, ao fim e ao cabo, incorrem na ausência ou suspensão da cobrança de impostos, taxas e contribuições sociais que iriam integrar o fundo público e subsidiar as políticas sociais. Por sua vez, comparecem diversas interpretações que delineiam as referidas exonerações tributárias, dando margem à judicialização da matéria sem, contudo, ter o entendimento da nova matriz incorporada integralmente nos regramentos apreciados.

Estas constatações impulsionaram a apreciação da viabilidade de convergência dos modelos descritos, e demonstraram certas propensões, em comento aos pressupostos elencados na introdução e averiguados ao longo do presente estudo. Assim, ao tempo em que a base histórica da assistência social e a representação social e política conservadora da área corroboram para a manutenção do atendimento filantrópico, o SUAS indica a conjugação dos modelos vigentes, processando a tipificação dos serviços prestados e a constituição da rede de proteção social composta pelas entidades que promoveram a adesão ao mesmo, com regulação estatal e financiamento dos três entes federados.

De forma similar, apesar das prerrogativas que sustentam as exonerações tributárias, os órgãos fiscalizatórios e a Lei de Responsabilidade Fiscal apontam para a instalação de

instrumentos de controle e a formulação de estimativas acerca do montante de recursos que não adentram aos cofres públicos, com o propósito de promover a contabilização dos valores e avaliar o seu impacto na execução dos serviços. Ademais, as múltiplas tentativas para disciplinar a temática sinalizam para a integração das intervenções, com o reconhecimento dos serviços como de relevância pública, que carecem do ordenamento pelo poder público, e do financiamento indireto como uma modalidade de financiamento público.

Portanto, fica evidente a partir da análise efetuada que, atualmente, a assistência social transita entre a filantropia e a política pública, e que tem como pretensão ultrapassar a lógica meramente assistencialista, caritativa e clientelista para alçar o rumo da posituação dos direitos socioassistenciais. Demarca-se, assim, a assiduidade da visão conservadora assistencial, sob a ótica da filantropia, que a relaciona direta e exclusivamente com a pobreza absoluta, como uma ação mecânica e pontual, voltada para suprir as carências crônicas, sem o propósito de dirimir as desigualdades sociais, bem como a da ideologia neoliberal, onde a assistência social é sinônimo de seletividade, de residualismo e de regressão, que tenta restringir ao máximo o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, sem, entretanto, redistribuir os bens, serviços e riquezas socialmente produzidos.

Por conseguinte, registra-se a incidência do seu entendimento como um sistema público de proteção social que está relacionado com as determinações sócio-econômicas, políticas e culturais que engendram a sociedade brasileira, tendo por objetivo precípuo afirmar os direitos socioassistenciais como estratégia de enfrentamento das expressões sociais contraditórias e de elevação dos padrões de civilidade. Neste espectro, o SUAS supõe um pacto federativo, com definição de competências das três esferas de governo, e reorganização da política operacionalizada em rede pela prestação de serviços, programas, projetos e benefícios específicos, contemplando critérios técnicos de equidade, porte do município, nível de habilitação em gestão e complexidade exigida pelas proteções sociais - básica e especial.

Todavia, como ambos os modelos estão também permeados de dificuldades e embates, percorridos no interior deste trabalho, registra-se que não há um padrão por excelência a ser seguido ou defendido. A análise do processo inconcluso, porquanto ainda em construção, demonstrou a possibilidade de convergência dos modelos, em certos aspectos, como na composição da rede socioassistencial e o foco nas situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, mas também sinalizou a tendência de cada qual em seguir sua própria direção em outros, como a manutenção da lógica de financiamento indireto, ainda com fulcro na representação social da filantropia e da benemerência.

Frente ao exposto, há que se apontar os constrangimentos e desafios que foram passíveis de apreensão, cuja transposição pode auxiliar para a convergência dos respectivos modelos, mesmo que impregnados de tensões para sua efetivação. Demonstrou como imprescindível a adoção dos seguintes procedimentos:

- a) revisão das previsões contidas na NOB-SUAS/05, de modo a aprimorar o Sistema, considerando as incongruências e as complexidades apresentadas no curso de sua implantação e implementação;
- b) tipificação dos serviços socioassistenciais, visando ofertar respostas qualitativas às demandas societárias;
- c) padronização dos critérios de qualidade de atendimento para a rede pública e privada e estabelecimento dos fluxos de referência e contra-referência pelos conselhos de assistência social e órgãos gestores das três esferas de governo, no intuito de determinar a especificidade da área;
- d) regulamentação, por meio de lei complementar, das entidades de assistência social e das entidades beneficentes de assistência social, constando os critérios para concessão do CEBAS e, por conseqüência, das exonerações tributárias, na tentativa de superar a diversidade de interpretações e disputas jurídicas;
- e) instituição do Sistema Único de Assistência Social pela seara legislativa, com definição da sistemática de gestão e de financiamento, para autorizar a cobrança de sua aplicação de modo a materializar o acesso aos direitos socioassistenciais;
- f) uniformização dos inúmeros conceitos inscritos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, para corrigir interpretações conceituais e legislativas díspares;
- g) asseguramento de co-financiamento público das três esferas de governo, de forma regular e automática, e em montante correspondente aos custos dos serviços, como forma de viabilizar as prestações positivas no atendimento da demanda.

No entanto, faz-se premente demarcar que o enfrentamento das questões e tensões relacionadas ao longo do presente estudo, requisita a definição, pelo Estado, de novos parâmetros de relação com a sociedade civil, na perspectiva de consolidação do Estado Democrático de Direito, que está por exigir novo contrato social, com o propósito de reconhecer os direitos sociais e humanos como mediação fundamental para a superação de uma sociabilidade desigual, opressora e concentrada, por meio da reconstrução das bases sócio-econômicas e

ideo-políticas que possibilitem a estruturação de uma sociedade mais justa, livre e equitativa, tal como consubstanciado no texto constitucional.

Nesta esteira, no que tange a área em apreciação, o Estado carece de definir os alicerces sobre os quais estará sustentada a complementaridade das ações das iniciativas não governamentais nas provisões da política de assistência social, sob os auspícios do Sistema Único de Assistência Social, de modo a estabelecer o formato do apoio técnico e financeiro a ser dispensado, tanto na gestão quanto no financiamento, incluindo as exonerações tributárias, com fulcro em um padrão de proteção social redistributivo, universal e de qualidade, no âmbito da esfera pública.

Em primeiro plano, é preciso reconhecer a existência dos dois modelos de gestão e de financiamento que atualmente permeiam a política de assistência social, e que o âmago do problema não foi abordado quando da regulamentação e implementação do SUAS. Apesar da complexidade da matéria, se faz premente identificar as dubiedades e incongruências vigentes no campo conceitual, legislativo e de interpretação jurídica, bem assim as correlações de forças que conferem sustentação legal e política aos modelos respectivos, em especial as bases sociais, políticas e institucionais que suportam o mencionado ranço histórico e que direcionam a cultura política.

Em concomitância, cabe a análise da viabilidade das condições para o enfrentamento da questão e a indicação dos aspectos passíveis de alteração ou aprimoramento a curto, médio e longo prazo, acompanhado da definição de estratégias de negociação e dos atores a serem envolvidos, processo municiado por ampla deliberação e mobilização em âmbito nacional.

Esta conformação requer, em particular, a mudança do pensamento e da representação social que cristaliza a área, e da prática de se moldar rearranjos organizativos que apenas reeditam os processos conservadores, além de exigir a constante reafirmação acerca da importância de se estabelecer mais radicalidade no acesso aos direitos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Sara Regina Silvestre. *Imunidade/Isenção das Contribuições Sociais*, 2004. Disponível em <<http://www.fenafisp.org.br/vconfisp/teses.htm>> Acesso em: 06 abr. 2005.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolhas*: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDES. *Vale tudo para driblar a lei e a fiscalização*, 2003. Disponível em: <http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/para_imprimir.asp?key=2631> Acesso em: 01 fev. 2005.

ANTUNES, Ricardo. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasília: CFESS/ABEPSS/UNB-CEAD, módulo I, 1999.

_____. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez/UNICAMP, 1995.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. O conceito de relevância pública na Constituição Federal de 1988. In: DALLARI, Sueli Gandolfi (org.). *O conceito constitucional de relevância pública*. Brasília: Organização Panamericana de Saúde, 1992.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

_____. *Ética a Nicômacos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

ARRETCHE, Marta T. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP, 2000.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 1992.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Poder e Decisão. In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (org.). *Política e Sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. *Assistência Social e certificado de fins filantrópicos: questões jurídicas*, 2005. Disponível em: <<http://integração.fgvsp.br/5/imunidade.doc>> Acesso em: 25 jan. 2005.

_____. *Incentivos fiscais: uma abordagem ético-jurídica*, 2004. Disponível em: <<http://integração.fgvsp.br/ano4/4/administrando.htm>> Acesso em: 25 jan. 2005.

BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços*. São Paulo: Edições de Ouro, s/d.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRETO, Aires Ferdinando; BARRETO, Paulo Ayres. *Imunidades tributárias: limitações constitucionais ao poder de tributar*. São Paulo: Dialética, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

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

BEGHIN, Nathalie. *A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito*. São Paulo: Cortez, 2005.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BELFIORI, Mariângela et alii. Prática Assistencial no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedad*, São Paulo, editora Cortez, n. 17, abr. 1985.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e Democracia*. São Paulo: Lua Nova, nº 33, 1994.

BERTONCINI, Mateus. *Ato de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

_____. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGES, José S. M. *Teoria Geral da Isenção Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e política econômica. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, Ano XXVII, n. 87, set. 2006.

BRASIL. *Plano de Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995, versão 09/08/1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra, 1997.

CARAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARBONE, Célia Opice. *Seguridade social no Brasil: ficção ou realidade?* São Paulo: Atlas, 1994.

CARDOSO JR, José Celso e JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CASSONE, Vittorio. *Direito Tributário: atualizado pela Nova Constituição*. São Paulo: Atlas, 1992.

CASTRO, Jorge Abrahão de.; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Publicado em setembro de 2006, na série Textos para Discussão. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

CASTRO, Myrian Mesquita P. de; ABREU, Sérgio França Adorno de. A pobreza colonizada. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, n. 17, abr. 1985.

CERQUEIRA Fº, Gisálio. *A Questão Social no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUÍ, Marilena. *Mito Fundador*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

CICONELO, Alexandre. *Utilidade Pública e OSCIP*, 2005. Disponível em: http://www.gife.org.br/print/artigos_print.php?codigo=6239. Acesso em: 27 jan. 2005.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. *O Controle da Constitucionalidade das Leis e do Poder de Tributar na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

COLIN, Denise R. Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. *Lei Orgânica de Assistência Social anotada*. São Paulo: Veras, 1999.

_____. Entidades de assistência social e correlatas: reconstruindo concepções e compromissos. In: BATTINI, Odária (org.). *SUAS – Sistema Único de Assistência Social em Debate*. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

COLIN, Denise R. Arruda. Representação política: conceitos, configurações e paradoxos. In: BATTINI, Odária (org.). *Assistência Social: constitucionalização, representações e práticas*. São Paulo: Veras, 1998.

COLIN, Denise Arruda; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Centro de Referência de Assistência Social: gestão local na garantia de direitos. In: *Cadernos SUAS I – Assistência Social, Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS*. Curitiba: SETP, 2006.

_____. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, Odária (org.). *SUAS – Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

CONIL, Eleonor et alli. Políticas públicas e estratégias urbanas: o potencial político do conselho de saúde na construção de uma esfera pública democrática. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, n. 49, ano XVI, 1995.

CORDEIRO, José Lucas. Gasto federal com assistência social e suas fontes de financiamento: 1990 – 1997. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, Ano XXI, n. 62, mar. 2000, p. 113-143.

COSTA, Regina Helena. *Imunidade Tributária: teoria e análise da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2001.

COTARELO, Ramón. Teoría del Estado. In: DÍAZ, Elías e MIGUEL, Alfonso R. *Filosofia política II: teoría del Estado*. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

CRUZ, Flávio da Cruz (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2001.

DEMO, Pedro. Menoridade dos mínimos sociais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, ano XVIII, n. 55, nov. 1997.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ: Comércio, Indústria e Serviços.

DÍAZ, Elias. Estado de Derecho. In: DÍAZ, Elías e MIGUEL, Alfonso R. *Filosofia Política II: teoría del Estado*. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

DICIONÁRIO AURÉLIO BÁSICO DA LÍNGUA PORTUGUESA. São Paulo: Nova Fronteira, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2002.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, v. 3, fev. 1988.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991.

EUZEBY, Chantal. A inclusão social: o maior desafio para os sistemas de proteção social. In: *Seminário Internacional: mínimos de cidadania e benefícios a idosos e pessoas deficientes – Brasil, França e Portugal*. São Paulo: FAPESP/PUC-SP, 2002.

FABRETTI, Láudio Camargo. *Código Tributário Nacional Comentado*. São Paulo: Atlas, 2005.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In: RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE PUC/SP, 1998.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: FALCÃO, M; FLEURY, S; SPOSATI, A. *Os Direitos dos (Des) assistidos Sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

FANUCCHI, Fabio. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1986.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

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

FERRAJOLI, Luigi. O Direito como sistema de garantias. In: OLIVEIRA JR, José Alcebíades de. *O Novo em Direito e Política*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo e BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O conceito de relevância pública na Constituição Federal de 1988. In: DALLARI, Sueli Gandolfi (org.). *O Conceito Constitucional de Relevância Pública*. Brasília: Organização Panamericana de Saúde, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Liberdades Públicas: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1978.

FLÓRIDO, Luiz Augusto Irineu. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1981.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1984.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson Rosário de. (orgs). *Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Ana Lígia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, ano XX, n. 61, nov. 1999, p. 91-108.

_____. *O Benefício de Prestação Continuada: um direito da assistência social – uma tradução imperfeita?* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: PUC, Faculdade de Serviço Social, 2001.

HABERMAS, Jürgen. A Nova Intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Cebrap, n. 18, set. 1987.

_____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HADDAD, Paulo R. O Nordeste que não deu certo. *Jornal O Estado de São Paulo*, Caderno Economia & Negócios, publicado em 26 mar. 2007.

HEGEL, Friedrich. *Hegel*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights*. New York/London: W. W. Norton & Company, 1999.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1979.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.

IBGE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*, 2002. Rio de Janeiro: 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 24 jan. 2005.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: assistência social 2005*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Imunidades Tributárias*. São Paulo: Atlas, 2000.

IPARDES. *Os Vários Paranás: identificação de espacialidades sócio-institucionais como subsídio a políticas de desenvolvimento regional*. Curitiba: SEPL/IPARDES e SEDU, 2007.

IPARDES. *Mapa das Famílias Pobres no Paraná*. Curitiba: SEPL/IPARDES, 2003.

JOVCHELOVITCH, Marlova. Assistência Social: conceitos básicos. In: *Cadernos CNAS/ABONG*, Iª Conferência Nacional de Assistência Social, São Paulo, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1988.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo In: *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

LAZARIN, Antônio. *Introdução do Direito Tributário*. São Paulo: Atlas, 1984.

LIMA, Emanuel Marcos. *Contribuição para Apuração e Evidenciação dos Resultados das Instituições de Ensino Superior com Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social*. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Dissertação para obtenção do título de Mestre, 2003. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12236/tde-09032004-083614/publico/DISSERTACAOEMANOELLIMA.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2005.

LIMA, Paulo Roberto de Oliveira. *Isonomia entre os Sexos no Sistema Jurídico Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

LINS, Miguel; LOUREIRO, Célio. *Teoria e Prática do Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1961.

LOPES, Márcia Helena C. *Encontro com a Política Pública de Assistência Social*. Curitiba: PUC/PR, mesa redonda, nov. 1999.

MDS e CNAS. *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*. Brasília: V Conferência Nacional de Assistência Social, 2005.

MDS. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, ano 2, n. 2, Brasília, 2007.

MANNHEIM, Karl. Liberdade, poder e planejamento democrático. *México*: Fondo de Cultura Econômica, 1953.

MARSHALL, T. A. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: Veras, 1999.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Temas de Direito Público*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MARTINS, José de Souza. *O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, Paulo Haus (coord.). *Incentivos fiscais* (Dúvidas freqüentes/temas), 2002.

Disponível em

http://www.rits.org.br/legislacao_teste/faq/lg_faq_ifiscais.cfm?extrutFAQ=002. Acesso em: 04 ago. 2005.

MARX, Karl. *Manuscritos Econômico-Filosóficos e outros Textos Escolhidos*. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1978.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Marcos Bernardes de. Contribuição ao Estudo da Incidência da Norma Jurídica Tributária. In: BORGES, José Souto Maior (coord.). *Direito Tributário Moderno*. São Paulo: Editor José Bushatsky, 1997.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, v. IV, 1988.

MONTAÑO, Carlos apud ACOTTO, Laura; MANZUR, Anália. El Tercer Sector: una nueva alternativa laboral? *Boletín Electrónico Surá*, n. 47. Disponível em: <<http://cariari.ucr.ac.cr/~trasoc/trabsoc.html>> Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social, jun. 2000.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTEBELLO, Marianna Souza Soares. O princípio da subsidiariedade e a redefinição do papel do Estado no Brasil. *Revista do CEJ*, Brasília, n. 17, p. 120-124, abr./jun. 2002.

MOSCA, Gaetano. *La Clase Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

NASCIMENTO, Alexandre Chiaratti do. Prioridades para entidades do Terceiro Setor brasileiro. *Revista Filantropia, Voluntariado & Terceiro Setor*, Edição 16, ano IV, jan-fev. 2005.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Curso de Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.) *Comentários ao Código Tributário Nacional* (Lei nº 5.172, de 25.10.1966). Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As Possibilidades da Política: idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. *A Dialética Estado/Sociedade e a Construção da Seguridade Social Pública*. São Paulo: Cadernos Abong, v. 30, nov. 2001.

NOVELO, Frederico U. Estado Keynesiano e Estado Neoliberal. In: *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Cebrap, n. 22, out. 1988.

_____. A economia política da social-democracia. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, 1993.

_____. Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n. 25, jul. 1994.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In OLIVEIRA, Francisco de. e PAOLI, Maria Cecília (orgs.). *Os Sentidos da Democracia: políticas de dissenso e a hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Maria Heloísa. *Assistência Social: do discurso do Estado à prática do serviço social*. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

PAES-SOUZA, Rômulo; VAITSMAN, Jeni. *Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em debate nº 5. Brasília: MDS/SAGI e PUC-SP, 2005.

PAIVA, Beatriz. *A Política de Financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS*. São Paulo: tese de doutorado em Serviço Social, apresentada para a PUC/SP, 2003.

PAOLI, M.; TELLES, Vera. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PARDELLAS, Sérgio. Governo protege irregularidades de entidades filantrópicas. *Jornal Gazeta Mercantil*, Caderno A, São Paulo, em 26 mar. 2007 e Assistência para a “pilantropia”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, em 26 mar. 2007.

PEREIRA, Potyara A. A assistência social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. In: *Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social*, São Paulo, PUC, n. 2, abr. 1995.

_____. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasília: CFESS/ABEPSS/UNB-CEAD, módulo I, 1999.

POLANY, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PONTES, Reinaldo Nobre. *Mediação e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1997.

PRADO JR., Caio. *Evolução Política do Brasil e outros Estudos*. São Paulo: Brasiliense, 1971.

PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUIROGA, Ana Maria. *Contribuição ao Debate sobre Entidades de Assistência Social*. ABONG, mimeo, texto apresentado na reunião ampliada do CNAS, realizada em Curitiba, em abril/05.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMINA, Luiz Carlos Trouche. *Iniciação ao Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Resenha Tributária, 1996.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da Filosofia*. São Paulo: Paulus, v. I, 1990.

REIS, José Carlos. *As identidades do Brasil: de Varnhagen a FHC*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ROCHA, Heíla N. Galvão da. *Manual de Direito Tributário*. Curitiba: Gênese, 2003

RODRIGUES, Denise Lucena. *Imunidade como Limitação à Competência Impositiva*. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de L'État-providence*. Paris: Seuil, 1991.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Programa de apoyo a la Gerencia Social em Brasil. Brasília:1997.

SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n. 25, jul. 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: *Os Sentidos da Democracia*. Política do dissenso e hegemonia global. Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli (org.). FAPESP. Rio de Janeiro: Vozes/ NEDIC, 1999.

_____. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em: 01 dez. 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHERER, Leandro Pacheco. *Considerações acerca da Imunidade Tributária das Entidades Beneficentes de Assistência Social*, 2004. Disponível em: <<http://www.fesdt.org.br/artigos>> Acesso em: 17 jan. 2005.

SCHONS, Selma. *Assistência Social: entre a ordem e a 'des-ordem'*. São Paulo: Cortez, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1942.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SENNETT, Richard. *O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SILVA, Ademir Alves da. *Assistência Social Brasileira: avanços e recuos*. São Paulo: PUC/SP, 2000, mimeo.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Luiz Palma; STANISCI, Sílvia. Mínimos sociais: quê! *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Editora Cortez, ano XVIII, n. 55, nov. 1997.

SIMAN, Ângela Maria. *Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático*. Belo Horizonte: UFMG, 2005, mimeo.

SORJ, Bernardo. *A Nova Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SOUZA, Leandro Marins. *Imunidade Tributária: entidades de educação e assistência social*. Curitiba: Juruá, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: FALCÃO, M; FLEURY, S; SPOSATI, A. *Os Direitos dos (Des) assistidos Sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaiza et alii. Controle Social e Políticas de Saúde. *Cadernos CEAS*, São Paulo, n. 139, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. *A Assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *Assistência x Assistencialismo x Assistência Social*. In: *I Conferência Nacional de Assistência Social*, cadernos de texto, Brasília, MPAS, 1995.

SULBRANDT, José. A avaliação de Programas Sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, B. (comp.). *Pobreza, uma questão inadiável*. Brasília, ENAP, 1994.

TAVARES, Noel. As contribuições especiais no Direito Constitucional brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 817, 28 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7341>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e os Caminhos (incertos) da Cidadania. *São Paulo em Perspectiva*, v. 8, n. 2, abr./jun. 1994.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Iraíldes Caldas. *As Primeiras-Damas e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia*. São Paulo: Renovar, 1999.

VALA, Jorge A. A análise de conteúdo. In: SILVA, A. S.; PINTO, J. M. (orgs.) *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento, 1986. p. 101-128.

VERNANT, Jean-Pierre. *As Origens do Pensamento Grego*. São Paulo: Difel, 1981.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

WEBER, Max. *A Ética Protestante*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1967.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, v. 2, 1999.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. A política social brasileira nos anos 90: a refileantropização da questão social. In: *Cadernos ABONG-CNAS*, Subsídios a I Conferência Nacional de Assistência Social – Cadernos de Texto 3. São Paulo: Brasília, 1995.

YASBEK, Maria Carmelita; PAZ, Rosângela. *Serviços e Entidades de Assistência Social: conceitos e definições*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003.

LEGISLAÇÕES E DOCUMENTOS CONSULTADOS

I – Constituição

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

Emenda Constitucional nº 27, de março de 2000, que institui a Desvinculação de Recursos da União – DRU.

Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, altera arts. da Constituição Federal para assegurar os recursos mínimos para o co-financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Projeto de emenda constitucional nº 431/01, propõe destinação de recursos mínimos para aplicação em ações, programas e serviços públicos de assistência social.

II - Leis

Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961 - Disciplina a concessão do título de utilidade pública.

Lei nº 3.577, de 04 de julho de 1959 – Introduz o Certificado de Fins Filantrópicos como requisito de acesso à isenção da cota patronal da contribuição para a previdência social.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - CTN.

Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991 – Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Benefícios e Custeios da Previdência Social.

Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 – Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Lei n. 8.313, de dezembro de 1991 - Lei Roaunet - Instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC.

Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de contas da União – TCU e dá outras providências.

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 - Concede benefícios tributários a pessoas jurídicas doadoras de recursos financeiros a entidades civis.

Lei nº 9.501/95 – Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos das situações.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB.

Lei nº 9.505, de 15, de outubro de 1997 – Regula o direito de acesso à informação constante de registro ou banco de dados de caráter público.

Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 - Dispõe sobre o serviço voluntário.

Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 - Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS.

Lei nº 9.720, de 17 de novembro de 1998 – Dispõe sobre os critérios especiais para a alienação de imóveis de propriedade do INSS e dá outras providências.

Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998 – Altera dispositivos das Leis 8.212/91 e 8.213/91.

Lei nº 9.790, de 15 de março de 1999 - Qualifica pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 - Prevê a criação e o funcionamento de cooperativas sociais.

Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999 – Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000 - Altera o Decreto-Lei nº 2.848/40 – Código Penal e dá outras providências.

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil Brasileiro.

Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 - Institui o Programa Bolsa Família – PBF.

Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e regula a atuação das entidades beneficentes de assistência social no ensino superior.

Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, Dispõe sobre a Administração Tributária Federal.

Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, cria o Fundo Nacional de Ensino Básico – FUNDEB.

Projeto de Lei Complementar nº 22/07, com emenda substitutiva para PCL nº 92/07 - Regulamenta o inc. XIX, do art. 37, da Constituição Federal.

Projeto de Lei nº 3.021/08 - Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

Projeto de Lei nº 3.077/08 - Altera artigos da LOAS e institui o SUAS.

III - Decretos

Decreto-Lei nº 525/38, que cria o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

Decreto-Lei nº 201, de 17 de fevereiro de 1967, que institui os critérios de responsabilidade dos prefeitos municipais.

Decreto-Lei nº 1.572, de 01 de setembro de 1977, que revoga a Lei nº 3.577/59.

Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, que regulamenta o art. 23, da Lei nº 8.159/91, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles e dá outras providências.

Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997, que estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional.

Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998, que estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa e dá outras providências.

Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000, que institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Decreto nº 3.587, de 05 de setembro de 2000, que estabelece normas para Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Poder Executivo Federal – ICP-gov.

Decreto nº 4.499, de 4 de dezembro de 2002, que altera o Decreto nº 2.536/98.

Decreto nº 2.529, de 25 de março de 1998, que dispõe sobre as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, da Presidência da República, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência.

Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000, que altera dispositivos do Decreto nº 2.536/98.

Decreto nº 4.327, de 8 de agosto de 2002, que altera dispositivos do Decreto nº 2.536/98.

Decreto nº 4.381, de 17 de setembro de 2002, que acresce parágrafos ao Decreto nº 2.536/98.

Decreto nº 5.895, de 18 de setembro de 2006, que dá nova redação ao art. 3º, do Decreto nº 2.536/98.

Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006, que regulamenta o Programa Bolsa Família – PBF.

Esboço de Decreto Presidencial relativo ao CEBAS, 2006.

Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/05, que dispõe sobre as normas gerais de consórcios públicos.

Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que altera o Decreto nº 1.744 e regulamenta o Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social – BPC.

Decreto nº 6.037, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS.

Decreto nº 6.038, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre entidades e organizações de assistência social.

IV - Portarias

Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atualiza a discriminação da despesa por funções.

Portaria nº 432, de 14 de novembro de 2000, do Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde, que exclui da tabela de procedimentos do sistema de informações hospitalares do SUS o grupo de procedimento e os procedimentos relacionados em anexo.

Portaria nº 185, de 05 de junho de 2001, do Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde, que altera a descrição dos serviços de códigos 18 e 05 constantes da tabela de serviços do sistema de informações ambulatoriais do SUS.

Portaria nº 818, de 05 de junho de 2001, do Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro, que cria mecanismos para a organização e implantação de redes estaduais de assistência à pessoa portadora de deficiência física.

Portaria nº 1.635, de 12 de setembro de 2002, do Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro, que inclui no sistema de informações ambulatoriais do SUS os procedimentos relacionados em anexo.

Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, do Ministério da Saúde e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece atribuições e normas relativas ao Programa Bolsa Família.

Portaria Interministerial nº 3.789, de 18 de novembro de 2004, do Ministério da Educação e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece atribuições da frequência escolar no Programa Bolsa Família.

Portaria nº 736, de 15 de dezembro de 2004, do MDS que aprova a implantação do sistema SUASWEB.

Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005, do MDS, que estabelece regras e critérios do Programa Bolsa Família.

Portaria nº 440, de 23 de agosto de 2005, do MDS, que regulamenta os Pisos de Proteção Social Especial estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB-SUAS/05, sua composição e as ações que financiam.

Portaria nº 442, de 26 de agosto de 2005, do MDS, que regulamenta os Pisos de Proteção Social Básica estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB-SUAS/05, sua composição e as ações que financiam.

Portaria nº 459, de 08 de setembro de 2005, do MDS, que dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do co-financiamento federal.

Portaria nº 351, de 27 de novembro de 2006, do MDS, que altera o art. 19 da Portaria nº 459/05.

Portaria nº 350, de 03 de outubro de 2007, que dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Portaria nº 351, de 03 de outubro de 2007, que dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao SUAS e dá outras providências.

Portaria nº 416, de 14 de novembro de 2007, que altera a Portaria nº 360/05 e estabelece critérios relativos à transferência de recursos federais.

Portaria nº 460, de 18 de dezembro de 2007, do MDS, que dispõe sobre os Pisos Básico Fixo e de Transição, e estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros dos Piso de Alta Complexidade I e Fixo de Média Complexidade.

V - Resoluções do CNAS

Resolução nº 177, de 10 de agosto de 2000, que prevê exigências de prestação de contas para concessão e renovação do CEBAS.

Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04.

Resolução nº 146, de 15 de outubro de 2004, que aprova a implantação do sistema SUASWEB.

Resolução nº 87, de 11 de maio de 2005, que cria o GT para estudo da regulamentação do art. 3º, da LOAS.

Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/05.

Resolução nº 148, de 11 de agosto de 2005, que define as diretrizes para o processo de discussão e regulamentação do art. 3º, da LOAS.

Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, que institui orientação para regulamentação do art. 3º, da LOAS.

Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006, que regulamenta o entendimento acerca dos representantes dos trabalhadores do setor.

Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006, que regulamenta o entendimento acerca dos representantes dos usuários.

Resolução nº 81, de 18 de maio de 2006, que normatiza o conceito de assistência social no PROUNI.

Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, que propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social.

Resolução nº 220, de 23 de novembro de 2006, que menciona as implicações dos arts. 10 e 11, da Lei nº 11.096/05, quanto à análise dos processos do CEBAS.

Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/06.

Resolução nº 47, de 15 de março de 2007, que atualiza os valores da receita bruta auferida por entidades para que o CNAS aprecie as demonstrações contábeis e financeiras.

ANEXO

ANEXO I

FORMULÁRIO DE PESQUISA APLICADO JUNTO AOS CONSELHEIROS DO CNAS

INTRODUÇÃO

O presente formulário compõe o instrumental de coleta de dados a ser utilizado na pesquisa que subsidiará tese de doutorado, a qual tem por objeto a análise da gestão e do financiamento da política pública da assistência social implementada na lógica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto direito positivado na prestação estatal em parceria com a sociedade civil, e na lógica tradicional, voltada para o atendimento de segmentos e grupo de assistidos e prestada pelo poder público e por entidades de assistência social, beneficentes e instituições correlatas.

Tendo como referência a função precípua do Conselho Nacional de Assistência Social de estabelecer as diretrizes e proceder à fiscalização da execução programática e financeira da referida política, ao tempo em que também se constitui no órgão responsável pela concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social, entendeu-se de fundamental importância o levantamento da visão que permeia o posicionamento dos diferentes segmentos representados neste Conselho.

IDENTIFICAÇÃO DO FORMULÁRIO

1. Data:
2. Conselheiro responsável pelo preenchimento:
3. Segmento representado:
4. Entidade ou órgão representado:

IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHEIRO

Identificar o perfil dos atores diretamente responsáveis pela deliberação, execução e fiscalização da política de assistência social na esfera federal, situando-os nas relações sociais como sujeitos ativos na construção e defesa dos diferentes projetos societários.

5. Faixa etária:

- | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 18-24 anos | <input type="checkbox"/> 25-40 anos | <input type="checkbox"/> 41-50 anos |
| <input type="checkbox"/> 51-60 anos | <input type="checkbox"/> 61-65 anos | <input type="checkbox"/> + 65 anos |

6. Sexo:

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> masculino | <input type="checkbox"/> feminino |
|------------------------------------|-----------------------------------|

7. Escolaridade:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> sem instrução | <input type="checkbox"/> especialização |
| <input type="checkbox"/> fundamental incompleto | <input type="checkbox"/> mestrado |
| <input type="checkbox"/> fundamental completo | <input type="checkbox"/> doutorado |
| <input type="checkbox"/> médio incompleto | <input type="checkbox"/> pós-doutorado |
| <input type="checkbox"/> médio completo | <input type="checkbox"/> NS (não sabe) |
| <input type="checkbox"/> superior incompleto | <input type="checkbox"/> NR (não respondeu) |
| <input type="checkbox"/> superior completo | |

8. Ramo de atividade:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> pública | <input type="checkbox"/> setor informal. Qual? _____ |
| <input type="checkbox"/> privada | <input type="checkbox"/> Outra. Qual? _____ |
| <input type="checkbox"/> autônoma | <input type="checkbox"/> NS |
| <input type="checkbox"/> economia mista | <input type="checkbox"/> NR |

9. Setor de atividade:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> indústria | <input type="checkbox"/> prestação de serviços |
| <input type="checkbox"/> construção civil | <input type="checkbox"/> comércio |
| <input type="checkbox"/> agricultura/pecuária | <input type="checkbox"/> profissional liberal. Qual? ____ |
| <input type="checkbox"/> funcionário/membro do Poder Executivo. Cargo _____ | <input type="checkbox"/> assalariado do setor privado. Qual? _ |
| <input type="checkbox"/> funcionário/membro do Poder Legislativo. Cargo _____ | <input type="checkbox"/> professor universitário |
| <input type="checkbox"/> funcionário/membro do Poder Judiciário. Cargo _____ | <input type="checkbox"/> executivo do setor privado. Qual? __ |
| <input type="checkbox"/> funcionário/membro do Ministério Público. Cargo _____ | <input type="checkbox"/> pensionista |
| | <input type="checkbox"/> proprietário rural |
| | <input type="checkbox"/> trabalhador rural |
| | <input type="checkbox"/> NS |
| | <input type="checkbox"/> NR |

10. Renda familiar:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> até 1 SM (salário mínimo) | <input type="checkbox"/> de 30-40 SM |
| <input type="checkbox"/> de 1-5 SM | <input type="checkbox"/> de 40-50 SM |
| <input type="checkbox"/> de 5-10 SM | <input type="checkbox"/> de 50-60 SM |
| <input type="checkbox"/> de 10-20 SM | <input type="checkbox"/> acima de 60 SM |
| <input type="checkbox"/> de 20-30 SM | |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

ASSOCIATIVISMO, VALORES POLÍTICOS, SOCIAIS E RELIGIOSOS

Captar o entendimento conceitual adotado e verificar o nível de participação na vida política, social, religiosa e cultural.

11. O sr(a) participa ou já participou de alguma organização ou movimento dentre os especificados abaixo? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> ONG's | <input type="checkbox"/> associação de bairro |
| <input type="checkbox"/> movimento social/popular | <input type="checkbox"/> associação de classe |
| <input type="checkbox"/> movimento religioso | <input type="checkbox"/> sindicato |
| <input type="checkbox"/> movimento estudantil | <input type="checkbox"/> pastoral |
| <input type="checkbox"/> movimento étnico | <input type="checkbox"/> partido político |
| <input type="checkbox"/> movimento de gênero | <input type="checkbox"/> fóruns |
| <input type="checkbox"/> movimento geracional | <input type="checkbox"/> Outro. Qual? _____ |
| <input type="checkbox"/> movimento ambientalista | |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

12. Integra algum partido político?

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> PFL | <input type="checkbox"/> PT |
| <input type="checkbox"/> PSDB | <input type="checkbox"/> PMDB |
| <input type="checkbox"/> PDT | <input type="checkbox"/> PC do B |
| <input type="checkbox"/> PL | <input type="checkbox"/> PPS |
| <input type="checkbox"/> PTB | <input type="checkbox"/> PSB |

- () Outro. Qual? _____ () Nenhum
 () NS () NR

13. (Somente para quem respondeu **NÃO**)

Tem preferência ou simpatia por algum partido político?

- () PFL () PT
 () PSDB () PMDB
 () PDT () PC do B
 () PL () PPS
 () PTB () PSB
 () Outro. Qual? _____ () Nenhum
 () NS () NR

14. É membro de outro Conselho de políticas setoriais ou de defesa de direitos no âmbito federal, estadual ou municipal? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- () saúde () educação
 () trabalho () habitação
 () cultura () assistência social
 () da comunidade () da criança e do adolescente
 () do idoso () da pessoa com deficiência
 () comunitário de segurança pública () de segurança alimentar
 () Outro. Qual? _____ () Nenhum
 () NS () NR

15. No seu entendimento, as decisões acerca das políticas públicas devem estar vinculadas aos seguintes grupos: (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- () equipe dos órgãos gestores () chefe do Poder Executivo
 () senadores, deputados, vereadores () secretário da Pasta
 () conselheiros () membros dos Fóruns
 () intelectuais () pessoas com experiência
 () empresários () representantes de entidades
 () população em geral () Outros. Quais? _____
 () NS () NR

16. Os usuários da política devem ser consultados acerca dessas decisões?

- () sim () NS
 () não () NR
 () depende do tema. Qual? _____

17. Para quem **não** respondeu **NÃO**.

De que forma? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- () reuniões ampliadas () meios eletrônicos
 () audiências públicas () entrevista
 () plebiscito () referendo
 () avaliação formal () outras. Quais? _____
 () NS () NR

18. Na sua opinião, qual seria a composição mais adequada de representação no conselho?
- por segmento atendido (família, pessoa com deficiência, criança e adolescente, idoso, população de rua, etc)
- por finalidade da entidade (de atendimento direito, de defesa de direitos, de estudos e pesquisas, de assessoramento, etc)
- por natureza da instituição (entidade de assistência social, movimentos sociais, sindicatos, organizações sociais, OSCIP's, etc)
- por região geográfica
- outras. Quais? _____
- NS NR

19. Considera importante haver controle social?
- direto NS
- indireto NR
- não

20. É favorável ao instituto da democracia participativa?
- sim NS
- não NR
- depende do caso. Qual? _____

21. Que nível de confiança atribui para cada um dos grupos, instituições, órgãos ou pessoas abaixo relacionadas:

- | | | | |
|--|---------------|----------|--|
| 1. muita | 2. suficiente | 3. pouca | 4. nenhuma |
| <input type="checkbox"/> parentes | | | <input type="checkbox"/> militares |
| <input type="checkbox"/> amigos | | | <input type="checkbox"/> movimentos sociais |
| <input type="checkbox"/> vizinhos | | | <input type="checkbox"/> partidos políticos |
| <input type="checkbox"/> colegas de trabalho | | | <input type="checkbox"/> igreja |
| <input type="checkbox"/> grandes empresas | | | <input type="checkbox"/> imprensa |
| <input type="checkbox"/> Poder Judiciário | | | <input type="checkbox"/> ONG's |
| <input type="checkbox"/> Poder Legislativo | | | <input type="checkbox"/> entidades filantrópicas |
| <input type="checkbox"/> Poder Executivo | | | <input type="checkbox"/> sindicatos |
| <input type="checkbox"/> Ministério Público | | | <input type="checkbox"/> conselhos |
| <input type="checkbox"/> NS | | | <input type="checkbox"/> NR |

22. Olhando as opções relacionadas abaixo o sr (a) poderia mencionar qual é a sua religião?
- católica romana muçulmana
- católica ortodoxa judaica
- evangélica protestante
- de origem africana Outra. Qual? _____
- espírita sem religião
- NS NR

23. (Somente para quem **não** respondeu **SEM RELIGIÃO** na questão anterior)

Quanto à sua prática religiosa, o sr(a) se identifica como:

- praticante assíduo NS
- praticante eventual NR
- não praticante

24. O sr(a) considera que a formação religiosa é importante para o desenvolvimento de sua atuação junto à política de assistência social?

- sim NS
 não NR

25. (Somente para quem respondeu **SIM**)

Qual o grau de importância?

- muito importante NS
 razoavelmente importante NR
 pouco importante

VINCULAÇÃO COM A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Detectar o histórico de vida e as experiências dos atores junto à política de assistência social.

26. Qual a sua representação junto ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS?

- governamental NS
 não governamental NR

27. (**SE GOVERNAMENTAL**)

Qual o Ministério que representa?

- Desenvolvimento Social e Combate à Fome Saúde
 Planejamento, Orçamento e Gestão Trabalho e Emprego
 Educação Previdência Social
 Fazenda Outro. Qual? _____
 Representante dos Estados NS
 Representante dos Municípios NR

28. (**SE NÃO GOVERNAMENTAL**)

Qual o segmento que representa?

- prestador de serviço usuário/organização de usuário
 trabalhador do setor Outro. Qual? _____
 NS NR

29. O conselheiro(a) integra a mesa diretora do Conselho?

- sim NS
 não NR

30. (Se **SIM**)

Que cargo ocupa?

- presidência NS
 vice presidência NR
 Outro. Qual? _____

31. Incluindo a atual, em quantas gestões a entidade/órgão já participou do CNAS?

- uma cinco
 duas seis
 três NS
 quatro NR

32. (Caso tenha respondido **mais de uma gestão**)

Qual o segmento de representação?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> governamental | <input type="checkbox"/> usuário/organização de usuário |
| <input type="checkbox"/> trabalhador do setor | <input type="checkbox"/> prestador de serviço |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

33. No âmbito do segmento de sua representação os interesses tendem a ser:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> idênticos | <input type="checkbox"/> próximos |
| <input type="checkbox"/> parcialmente coincidentes | <input type="checkbox"/> distantes |
| <input type="checkbox"/> conflitantes | <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

34. Quais ações o segmento de sua representação tem o costume de realizar: (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> reuniões internas | <input type="checkbox"/> votação em bloco |
| <input type="checkbox"/> apresentação de propostas conjuntas | <input type="checkbox"/> apresentação de contrapropostas |
| <input type="checkbox"/> abstenção | <input type="checkbox"/> pedido de vistas |
| <input type="checkbox"/> Outras. Quais? _____ | |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

35. Em relação aos GESTORES, no segmento de sua representação os interesses tendem a ser:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> idênticos | <input type="checkbox"/> próximos |
| <input type="checkbox"/> parcialmente coincidentes | <input type="checkbox"/> distantes |
| <input type="checkbox"/> conflitantes | <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

36. Em relação aos PRESTADORES DE SERVIÇO, no segmento de sua representação os interesses tendem a ser:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> idênticos | <input type="checkbox"/> próximos |
| <input type="checkbox"/> parcialmente coincidentes | <input type="checkbox"/> distantes |
| <input type="checkbox"/> conflitantes | <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

37. Em relação aos TRABALHADORES DO SETOR, no segmento de sua representação os interesses tendem a ser:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> idênticos | <input type="checkbox"/> próximos |
| <input type="checkbox"/> parcialmente coincidentes | <input type="checkbox"/> distantes |
| <input type="checkbox"/> conflitantes | <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

38. Em relação aos USUÁRIOS OU ORGANIZAÇÕES DE USUÁRIOS, no segmento de sua representação os interesses tendem a ser:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> idênticos | <input type="checkbox"/> próximos |
| <input type="checkbox"/> parcialmente coincidentes | <input type="checkbox"/> distantes |
| <input type="checkbox"/> conflitantes | <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

39. Algum segmento tem obtido maior sucesso no processo de tomada de decisões?

- sim NS
 não NR
 Qual? _____

40. Alguns membros do Conselho têm maior sucesso no processo de tomada de decisões?

- sim NS
 não NR
 Quais? _____

41. Quais os temas mais polêmicos que são discutidos no conselho? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- eleição dos conselheiros eleição da mesa diretora
 orçamento e financiamento critérios de partilha de recursos
 aprovação, fiscalização e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social
 Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04
 Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS/05
 Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH
 concessão/suspensão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS
 Outros. Quais? _____
 NS NR

42. Há quanto tempo está envolvido com a política de assistência social?

- menos de 6 meses de 6 meses a 1 ano
 de 1-3 anos de 3-5 anos
 de 5-10 anos 10-20 anos
 de 20-30 anos + de 30 anos
 NS NR

43. Dentre as opções abaixo, relacione as experiências desenvolvidas que possibilitaram a sua integração com a política de assistência social: (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- atuação em ONG's atuação em movimentos sociais
 ensino, pesquisa, extensão integrante de conselhos
 membro de fóruns atuação em entidade religiosa
 cargo eletivo no Executivo cargo eletivo no Legislativo
 membro de clubes de serviço voluntariado
 atuação em entidades de classe ou sindicatos atuação em partidos políticos
 usuário dos serviços Outras. Quais? _____
 NS NR

44. Houve influência de familiares ou de outros sujeitos em sua inserção na área/política de assistência social?

- sim NS
 não NR

45. Favor identificar as pessoas que mais o(a) influenciaram: (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- | | | |
|--|---|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> pai/mãe | <input type="checkbox"/> avô(ó) | |
| <input type="checkbox"/> tio(a) | <input type="checkbox"/> irmão(ã) | |
| <input type="checkbox"/> cunhado (a) | <input type="checkbox"/> primo (a) | |
| <input type="checkbox"/> sobrinho(a) | <input type="checkbox"/> sogro(a) | |
| <input type="checkbox"/> amigo(a) | <input type="checkbox"/> marido/esposa | |
| <input type="checkbox"/> colega de trabalho | <input type="checkbox"/> pastor/padre | |
| <input type="checkbox"/> empregador | <input type="checkbox"/> membro da Igreja | |
| <input type="checkbox"/> membro do clube de serviços | <input type="checkbox"/> ídolo. Qual? _____ | |
| <input type="checkbox"/> pessoa de referência na área. Qual? _____ | | |
| <input type="checkbox"/> Outras. Quais? _____ | <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

46. (Responder **em conjunto com a pergunta anterior**)

Que atuação elas possuíam na política de assistência social? (Pode assinalar mais de uma alternativa).

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> atuação em ONG's | <input type="checkbox"/> atuação em movimentos sociais |
| <input type="checkbox"/> ensino, pesquisa, extensão | <input type="checkbox"/> integrante de conselhos |
| <input type="checkbox"/> membro de fóruns | <input type="checkbox"/> atuação em entidade religiosa |
| <input type="checkbox"/> cargo eletivo no Executivo | <input type="checkbox"/> cargo eletivo no Legislativo |
| <input type="checkbox"/> membro de clubes de serviço | <input type="checkbox"/> voluntariado |
| <input type="checkbox"/> atuação em entidades de classe ou sindicatos | <input type="checkbox"/> atuação em partidos políticos |
| <input type="checkbox"/> usuário dos serviços | <input type="checkbox"/> Outras. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

REPRESENTAÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Verificar o entendimento e a apreensão do entrevistado acerca da política de assistência social.

Qual a sua opinião acerca das afirmações abaixo?

47. “Cabe à política de assistência social se preocupar exclusivamente com a população pobre do nosso país”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

48. “É fundamental que o foco do atendimento da política de assistência social esteja direcionado para os segmentos de criança e adolescente, de pessoa portadora de deficiência e de idoso”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

49. “A assistência social deve ser efetivada enquanto política pública, alicerçada de direitos, com o objetivo de garantir proteção social básica e especial aos seus usuários (população em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal)”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

50. “As entidades filantrópicas/beneficentes se constituem no melhor formato de prestação de serviços de assistência social”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

51. “O papel desempenhado pelas entidades de assistência social não governamentais deve ser complementar à prestação ofertada pelo Poder Público”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

52. “O reconhecimento da assistência social está relacionado com a execução do trabalho voluntário junto à população pobre”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

53. “Os usuários da política de assistência social se constituem na população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

54. “O Poder Público é o principal responsável pela coordenação, execução, monitoramento e avaliação das ações sócio-assistenciais, estruturadas conforme a demanda local e regional, o porte dos municípios, a abrangência, a organização dos serviços, a parceria com os demais entes federados e com a sociedade civil”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

55. “As funções da política de assistência social são ofertar proteção social, promover a defesa de direitos sócio-assistenciais e exercer a vigilância social”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

56. “O SUAS consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federados que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

57. “A proteção social de assistência social tem por garantias as seguranças de acolhida, de renda, de convívio familiar e comunitário, de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais”:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> concorda totalmente | <input type="checkbox"/> concorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> discorda totalmente | <input type="checkbox"/> discorda parcialmente |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

58. No seu entendimento, a rede prestadora de serviços vinculada à política de assistência social é composta por: (Pode assinalar mais de uma alternativa).

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> entidades governamentais | <input type="checkbox"/> OSCIP's |
| <input type="checkbox"/> entidades não governamentais | <input type="checkbox"/> entidades do terceiro setor |
| <input type="checkbox"/> entidades de saúde | <input type="checkbox"/> organizações sociais |
| <input type="checkbox"/> entidades de educação | <input type="checkbox"/> associações civis |
| <input type="checkbox"/> entidades filantrópicas/beneficentes de assistência social | <input type="checkbox"/> entidades religiosas |
| | <input type="checkbox"/> fundações empresariais de cunho social |
| <input type="checkbox"/> entidades filantrópicas/beneficentes de saúde | <input type="checkbox"/> Outras. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> entidades filantrópicas/beneficentes de educação | <input type="checkbox"/> NS |
| | <input type="checkbox"/> NR |

59. No seu ponto de vista o público usuário da política de assistência social se constitui em: (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> famílias e indivíduos pobres | <input type="checkbox"/> famílias em geral |
| <input type="checkbox"/> segmentos (criança e adolescente, pessoa portadora de deficiência, idoso) | |
| <input type="checkbox"/> população em geral, enquanto política universal | |
| <input type="checkbox"/> população em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social | |
| <input type="checkbox"/> população de rua, itinerante, migrante | <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

60. O sr(a) entende que a caracterização de entidades de assistência social engloba um conjunto de: (Poder assinalar mais de uma alternativa)

- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> instituições prestadoras de atendimento direto aos usuários da política de assistência social |
| <input type="checkbox"/> instituições de defesa de direitos dos usuários da política de assistência social |
| <input type="checkbox"/> instituições de assessoramento aos usuários da política de assistência social |
| <input type="checkbox"/> instituições filantrópicas/beneficentes nas áreas de assistência social, educação e saúde |
| <input type="checkbox"/> instituições filantrópicas/beneficentes na área de assistência social |
| <input type="checkbox"/> instituições filantrópicas/beneficentes na área de saúde |

- instituições filantrópicas/beneficentes na área de educação
 instituições filantrópicas/beneficentes nas áreas de cultura, meio ambiente e outras
 Outras. Quais? _____
 NS NR

62. Na sua opinião, deveria ser responsabilidade exclusiva do CNAS proceder à concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS?

- sim NS
 não NR

63. (Somente para quem respondeu **NÃO**)

Na estrutura do governo federal qual seria o outro órgão também indicado para realizar esta função? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 Ministério de Educação Ministério de Justiça
 Ministério de Saúde Ministério da Previdência Social
 Ministério do Planejamento Conselho Nacional de Saúde
 Conselho Nacional de Educação Ministério da Fazenda
 Secretaria da Receita Federal Outro. Qual? _____
 Ministério Público Federal NR
 NS

64. O CEBAS deve ser concedido: (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- para as entidades de assistência social
 somente para as entidades beneficentes de assistência social
 para as entidades beneficentes de assistência social, educação e saúde
 para as entidades beneficentes de assistência social e educação
 para as entidades beneficentes de assistência social e saúde
 para todas as entidades beneficentes, de qualquer outra área de atuação
 Outras. Quais? _____
 NS NR

65. Qual papel deveria ser atribuído aos CEAS's e CMAS's no processo de concessão do CEBAS? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- efetuar a inscrição das entidades interessadas
 realizar o monitoramento, a fiscalização e a avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelas entidades
 conferir a documentação e encaminhar ao CNAS
 orientar as entidades quanto aos critérios exigidos
 efetuar a inscrição das entidades de assistência social e orientar as entidades das outras áreas quanto aos critérios exigidos
 nenhum dos itens acima
 Outros. Quais? _____
 NS NR

66. Na sua opinião, os recursos financeiros resultantes dos benefícios tributários (isenções, imunidades, etc) são considerados como uma das formas de financiamento público?

- sim NS
 não NR

67. No seu ponto de vista, os serviços prestados pelas entidades que recebem estes benefícios integram a rede de proteção social do SUAS e são regidos pela PNAS/04 e pela NOB/SUAS/05?

- sim NS
 não NR

68. O sr. (a) entende que os recursos financeiros provenientes destes benefícios devem ser fiscalizados pelos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo?

- sim NS
 não NR

69. É importante que as entidades preencham um instrumento informatizado contendo o volume de recursos financeiros auferidos dos benefícios tributários e os serviços prestados com os respectivos recursos?

- sim NS
 não NR

70. Estes recursos correspondem à parcela de responsabilidade e de contribuição do Poder Público para com as entidades beneficentes de assistência social?

- sim NS
 não NR

71. As entidades beneficiárias devem ter autonomia para estabelecer os serviços a serem prestados e a forma de executá-los, independentemente da orientação e da fiscalização dos gestores da política e dos conselhos de assistência social?

- plena autonomia não devem ter autonomia
 relativa autonomia NS
 pouca autonomia NR

72. O sr (a) tem conhecimento de quais impostos e taxas podem incidir os benefícios tributários concedidos às entidades beneficentes de assistência social?

- sim NS
 não NR

73. (Somente para quem respondeu **SIM**)

Pode relacionar quais os impostos e taxas? (Pode assinalar mais de uma alternativa)

- IR - Imposto sobre a Renda
 II - Imposto sobre Importação
 IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
 IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
 CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
 ISS – Imposto sobre Serviços
 IPTU – Imposto Territorial Urbano
 ITBI – Imposto sobre Transações de Bens Imobiliários
 ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
 ITR – Imposto Territorial Rural
 CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
 COFINS – Contribuição para a Seguridade Social
 Contribuição para o PIS/PASEP
 Cota Patronal do INSS
 Taxa de água e saneamento
 Taxa de luz e iluminação pública
 Taxa de telefonia
 Outros. Quais? _____
 NS NR

74. (Somente para quem respondeu **SIM**)

Qual o valor ou percentual de recursos? _____

75. (Somente para quem respondeu **NÃO**)

Acredita que gira em torno de qual porcentagem em relação aos recursos financeiros totais arrecadados por cada uma das entidades?

- até 5% de 5-10%
 de 11-20% de 21-30%
 de 31-40% de 41-50%
 de 51-60% de 61-70%
 de 71-80% de 81-90%
 de 91-100% Outras. Quais? _____
 NS NR

76. Acredita que gira em torno de qual porcentagem do orçamento do governo federal para a política de assistência social?

- até 5% de 5-10%
 de 11-20% de 21-30%
 de 31-40% de 41-50%
 de 51-60% de 61-70%
 de 71-80% de 81-90%
 de 91-100% Outras. Quais? _____
 NS NR

77. Acredita que gira em torno de qual porcentagem em relação aos recursos orçamentários depositados no Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS?

- | | |
|-------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> até 5% | <input type="checkbox"/> de 5-10% |
| <input type="checkbox"/> de 11-20% | <input type="checkbox"/> de 21-30% |
| <input type="checkbox"/> de 31-40% | <input type="checkbox"/> de 41-50% |
| <input type="checkbox"/> de 51-60% | <input type="checkbox"/> de 61-70% |
| <input type="checkbox"/> de 71-80% | <input type="checkbox"/> de 81-90% |
| <input type="checkbox"/> de 91-100% | <input type="checkbox"/> Outras. Quais? _____ |
| <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> NR |

ENCERRAMENTO

Expressar os agradecimentos do entrevistador e reservar espaço para o entrevistado efetuar as considerações finais, caso deseje.

78. Ao encerrarmos nosso levantamento de dados, gostaríamos de agradecer a sua preciosa colaboração para a pesquisa e reservar este momento caso entenda importante proceder algum comentário: _____