

Entidades Beneficentes: Desafios ao controle social no enfrentamento da privatização do público

*Beneficent Entities: challenges to the social control in the
confrontation of the privatization of public*

Sheyla Suely de Souza Silva*
Jordeana Davi**
Cláudia Santos Martiniano***

Resumo: Este artigo resulta das nossas reflexões, através do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), acerca do debate sobre as entidades beneficentes de assistência social, as isenções fiscais/previdenciárias a elas destinadas e a persistência da cultura de deliberação privada sobre a execução desses recursos públicos. Nesta perspectiva, resgatamos o processo de construção da hegemonia da cultura privatista neoliberal, no Brasil, com destaque para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e para a regulamentação do Terceiro Setor, nos anos de 1990, como estratégias de (re)privatização do público e de refilantropização da questão social. Nossa argumentação evidencia, neste contexto, a pertinência da discussão sobre as entidades beneficentes e as isenções fiscais em pauta urgente para o controle social, no enfrentamento da privatização do público, no Brasil.

Palavras-chave: Controle social; cultura pública; entidades beneficentes; financiamento público.

1. Considerações introdutórias

Esta reflexão resulta de pesquisas, estudos e elaborações teóricas, através do Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), que situam a discussão sobre as entidades beneficentes de assistência social como importante e atual objeto de estudo, circunscrito no debate sobre a democracia, a participação e o controle social. É no âmbito do marco teórico-conceitual ora apresentado, que vimos abordando nosso objeto, indicando-o como pauta urgente para o controle social.

As temáticas da participação e do controle social vêm ganhando espaço gradativo nas discussões teóricas sobre a democracia, a cidadania e a seguridade social, no Brasil, desde a década de 1970, quando “novos

* Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Profª. Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

** Assistente Social, Drª. em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Profa. Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

*** Enfermeira, Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Professora Adjunta do Departamento de Enfermagem da UEPB.

personagens entraram em cena” (SADER, 1988) e protagonizaram a abertura política e o processo constituinte, após décadas de autoritarismo militar e séculos de autoritarismo social.

Os movimentos sociais constituíram-se sujeitos coletivos importantes na contribuição conceitual e histórica à questão da democracia no Brasil quando, criticando a tradição autoritária de nossa prática social e política, propuseram e reivindicaram a experimentação de novas práticas, em bases mais igualitárias, fundamentadas em uma nova concepção dos direitos de cidadania.

Tal concepção reivindicava a implementação de direitos sociais e políticos de cidadania mediados pelo efetivo acesso ao patrimônio social, através de políticas de seguridade social e ao exercício do poder político, através da abertura de canais institucionais de participação da Sociedade Civil na formulação, gestão e controle das políticas sociais, redemocratizando e fortalecendo a relação Estado/Sociedade.

Esses movimentos pró-democratização do Estado, garantia e ampliação dos direitos de cidadania, constituíram-se em força política capaz de influenciar o processo constituinte e garantir a formalização de diversas reivindicações e conquistas das classes trabalhadoras, as quais apontavam, ao menos no plano formal, para a democratização das relações entre Estado/Sociedade, através da universalização das políticas sociais; da inclusão da seguridade social como pressuposto da cidadania e, ainda, do controle social na gestão da “coisa pública”, entendendo que uma verdadeira democracia submete o poder do Estado à fiscalização e à influência do povo, aumentando o seu campo de interação com a Sociedade Civil.

Acontece que, no bojo da crise internacional do capital, a seguridade social é objeto de dois projetos societários antagônicos, os quais, à luz da discussão da questão democrática, operam de forma ambígua conceitos como descentralização, participação e publicização.

De um lado, temos um projeto societário democratizante que obteve certa hegemonia no processo constituinte de 1988 e propõe a descentralização no âmbito das políticas sociais através da ampliação do Estado às decisões e ao controle da sociedade civil organizada, por meio de canais institucionais de participação, visando à ruptura com uma cultura de deliberação privada sobre a “coisa pública” e instituindo uma esfera pública de publicização e negociação de interesses e de construção de consensos.

Por outro lado, apresentam-nos um projeto societário que propõe a descentralização no âmbito das políticas sociais, através da minimização do Estado e repasse de suas responsabilidades e atribuições à Sociedade Civil, cuja participação se daria através do mercado e da conformação de redes de solidariedade, restando, em último caso, ao Estado uma intervenção emergencial, eventual e focalizada. Esta é a proposta do projeto societário neoliberal.

Logo, se existe uma dinâmica societária que impulsiona a seguridade social para o campo dos direitos de cidadania há também uma

difusão de práticas associativas e de organização da Sociedade Civil que reforcem a desresponsabilização do Estado e a “refilantropização” da questão social.

Para compreender esse processo é preciso atentar para a heterogeneidade de sujeitos e de concepções que compõem a chamada Sociedade Civil, os quais disputam hegemonia, ou seja, buscam contrapor-se como visão de mundo aos demais, afirmarem-se como projeto societário, ser direção na construção de uma ordem civilizatória (DIAS, 1996a). É nesta perspectiva que, ainda segundo Dias (1996b, p. 45), um dos erros cometidos na análise da sociedade civil é “pensá-la como articulação de instituições indiferenciadas, como expressão de interesses universais, não contraditórios, sem caráter classista”; adotando, assim, uma visão homogeneizada. Só no contexto da disputa é que podemos apreender a hegemonia neoliberal, no Brasil.

2. A hegemonia do projeto neoliberal e sua cultura privatista no Brasil

Analisando as tendências da seguridade social no Brasil, Mota (1995) identifica a estratégia do projeto societário neoliberal, pela qual – disseminando uma “cultura da crise”, como se esta pertencesse ao coletivo da sociedade e não estritamente ao capital e ao seu processo de acumulação, em seu movimento cíclico de expansão e recessão – a burguesia brasileira¹ tece sua hegemonia, socializando com os trabalhadores a responsabilização de superação da crise de acumulação, alcançando o consentimento ativo dos mesmos, inclusive à custa de perdas sociais e trabalhistas.

Nesse sentido, também Oliveira (1988) já alertava para o fato da crise da seguridade consistir na disputa entre recursos destinados à reprodução do capital e recursos que financiam bens e serviços sociais; ou seja, o que vem sendo tentado é a manutenção do fundo público e da riqueza socialmente produzida, como pressuposto exclusivo do capital, na perspectiva de uma crescente privatização do público.

Para tanto, a pretensão do capital é isentar o montante de recursos do conflito de classes, através da negação/desqualificação de quaisquer mecanismos de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação de mercado (MOTA, 1995).

Não é novidade que esta pretensão vem sendo engendrada através de diferentes e articulados elementos político-ideológicos constitutivos da dinâmica societária neoliberal, em sua empreitada pela minimização do Estado e maximização do mercado.

¹ Observe-se que, neste caso, expressivos sujeitos – individuais e coletivos, físicos e jurídicos – oriundos da burguesia e dela representantes compõem ativamente a tão requisitada Sociedade Civil.

Assim, a *cultura privatista* do capital busca isentar o fundo público e a riqueza socialmente produzida dos conflitos e dos questionamentos das classes quanto à sua repartição, através da desqualificação, neutralização, destruição dos canais democráticos de participação e controle social instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, uma vez que estes se caracterizam como potenciais espaços de formulação de demandas e propostas redistributivas.

A *Individualização de Demandas* – outrora sociais – é orquestrada pelo capital via fragmentação do coletivo dos trabalhadores. No plano objetivo, esta fragmentação se dá através da Reestruturação Produtiva e suas inflexões sobre o mundo do trabalho, que vão desde o desemprego estrutural e o sucateamento das relações de emprego, até ao fenômeno da desfiliação ou desafiliação (CASTEL, 1998; MARTINS, 1997).

No plano subjetivo, tal investida é reforçada pelos apelos ideológicos ao individualismo e à alta competitividade no âmbito do trabalho assalariado, que redundam na quebra dos laços de solidariedade historicamente construídos pelas classes trabalhadoras.

Em sua proposta de conciliar a *Mercantilização*, a *Assistencialização* e a *Refilantropização* da questão social, o capital (re)toma como pressupostos da cidadania os critérios de mérito e de competência, em detrimento da necessidade, do direito, da justiça e da seguridade. Assim, o capital propõe que o enfrentamento da questão social se dê através de um *mix* entre o mercado, o Estado e o solidarismo (SILVA, 2000^a; 2000b).

Nessa perspectiva, o mercado deve voltar-se para o cidadão consumidor: aquele que por mérito e competência pessoal tornou-se apto a adquirir serviços privados de primeira qualidade, a exemplo da saúde, da educação e da previdência. O Estado, através de uma assistência pública “básica” – leia-se emergencial, focalizada e seletiva – deve voltar-se para o cidadão pobre: aquele que, apesar de inserido no mundo do trabalho não está apto a comprar tais serviços². Finalmente, pela via do solidarismo seriam atendidas as necessidades daqueles que estão excluídos dos benefícios do trabalho, do mercado e do Estado, socorridos, então, pela iniciativa esporádica e espontaneísta de uma extensa rede de solidariedade.

A consolidação de tais pressupostos da atual ofensiva neoliberal, no Brasil, vem requerendo (e implementando!) a desconstitucionalização de direitos, princípios e diretrizes formalizados na Constituição Federal de 1988 e suas Leis Ordinárias específicas.

² Esta prerrogativa vem sendo recomendada, inclusive, pelos organismos internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que propõem a oferta de “cestas básicas” na Previdência, na Saúde, na Educação. Observe-se que tal estratégia tem o intuito de favorecer o capital privado, na mercedorização de fundos de pensões e aposentadorias, planos de saúde e serviços de educação.

Merece destaque, como instrumento viabilizador dos requisitos desta ofensiva neoliberal e provavelmente como primeiro marco institucional da contra-reforma do Estado brasileiro³, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), proposto na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em novembro de 1995, segundo o qual, a Constituição Federal de 1988 representa um “retrocesso burocrático sem precedentes” (BRASIL, 1995, p. 27), explicitando o compromisso do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, com o desmonte dos direitos recém adquiridos.

A *privatização* – no plano objetivo, uma estratégia nitidamente mediadora da (re)mercantilização dos serviços públicos executados pelas empresas estatais – ganha reforço no PDRE, segundo o qual o Programa de Privatizações “reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais” (Idem, p. 18). Assentada nos discursos da reforma gerencial e do saneamento das contas públicas, esta estratégia favoreceu segmentos tanto do capital nacional quanto do internacional (BEHRING, 2003). No plano subjetivo, tal processo, para além da privatização das próprias empresas estatais, “é uma privatização da esfera pública, sua dissolução, a apropriação privada dos conteúdos do público e sua redução, de novo, a interesses privados” (OLIVEIRA, 1999, p. 58).

Paralelamente, a *publicização* – entendida pelo MARE como transferência dos serviços não exclusivos do Estado para o “setor público não-estatal”, ou seja, para o Terceiro Setor que, composto pelas “organizações sociais”, não se confunde nem com o Estado, nem com o mercado – é estratégia da reforma do aparelho do Estado que coaduna com a perspectiva da refilantropização da questão social, apoiando a desresponsabilização do Estado na área social e a responsabilização da Sociedade Civil, mediante a composição de redes de solidariedade, compostas por “organizações de direito privado, mas com fins públicos”, às quais o Estado repassa recursos públicos, ao tempo em que lhes permite, concomitantemente, auferir lucros.

3. Regulamentação do Terceiro Setor: reforço à refilantropização da questão social

É no contexto da cultura privatista neoliberal e da sua contra-reforma do Estado, que os anos de 1990 foram marcados pela

³ Em última análise, apoiados nas reflexões de Behring (2003), podemos afirmar que por seu caráter conservador e regressista, desprovido de possibilidades revolucionárias, o movimento do Estado e da burguesia brasileira, reforçado pelo PDRE - com vistas à manutenção das características que historicamente permearam as relações políticas no Brasil - não como se caracteriza como “reforma”, mas como um movimento de “contra-reforma”, uma vez que se opõe às possibilidades postas pelo processo redemocratizante da década de 1980.

regulamentação do Terceiro Setor, no Brasil, através de uma legislação que, segundo Gomes (1999, p.92), trata “do desempenho de ações no campo das políticas públicas e do acesso de organizações sem fins lucrativos aos recursos públicos”. Ainda segundo a autora, estas normas são indiscutivelmente direcionadas à redução do papel do Estado no que diz respeito às políticas sociais.

Aproveitando a procedência da Lei 3.577, de 1959, e a assertiva da Constituição Federal de 1988 (Artigo 195 § 7º), as quais tratam das isenções previdenciárias às entidades filantrópicas, a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre a organização da seguridade social e institui seu Plano de Custeio, regulamentando a isenção da contribuição previdenciária para as entidades beneficentes de assistência social que promovam “a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes” (BRASIL, 1991, Art. 55, inciso III).

Nessa perspectiva, Gomes (1999) destaca a Lei do Terceiro Setor (Lei Nº 9790/98) que, dando seqüência ao PDRE, cria as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e disciplina o Termo de Parceria entre estas e o Estado, permitindo, inclusive, a remuneração de diretores e o pagamento de despesas de custeio com os recursos públicos repassados.

Assim, uma expressiva legislação – pré e pós-Constituição Federal de 1988 – trata do marco regulatório do Terceiro Setor e evidencia o privilegiamento das entidades filantrópicas, ora nominadas entidades beneficentes de assistência social, no acesso a recursos públicos, via subvenções (Decreto Lei Nº 527, de 1938); isenção do pagamento da contribuição social sobre a folha de salários para o INSS (Leis Nº 3577, de 1959; 8212, de 1991 e 9732, de 1998); isenção de impostos sobre importação (Lei Nº 4917, de 1965) e via termos de parceria (Lei Nº 9790/98)⁴.

4. A regulação da seguridade social e a discussão sobre as entidades beneficentes

Em seu artigo 194 (capítulo II, Seção I), a Constituição Federal de 1988 assim dispõe: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”. Observe-se que, segundo a Carta Magna, tais ações, sejam oriundas do poder público, sejam oriundas da sociedade, devem assegurar direitos sociais.

⁴ Vale acrescentar que estas não são as únicas fontes de isenção fiscal e que estados e municípios vêm legislando outras formas de acesso a recursos pelas entidades filantrópicas. Em Campina Grande/PB, a “tarifa social” da CAGEPA – órgão responsável pelo abastecimento de água e esgoto – e a isenção de IPTU, por exemplo, vêm beneficiando estas entidades (BEZERRA, 2005).

No seu artigo 195, a Constituição Federal de 1988 regulamenta: “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta”, através dos orçamentos das três esferas de governo e das seguintes contribuições sociais:

I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II – dos trabalhadores;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

Tal artigo estabelece, ainda, a possibilidade de instituição legal de outras fontes de financiamento da seguridade social (parágrafo 4º) e a isenção de contribuição para a seguridade social às “entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei” (parágrafo 7º).

No processo de reordenamento político-institucional da Política de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁵ assumiu, não apenas a responsabilidade de registro das entidades e organizações de assistência social e daquelas que, nas áreas da saúde, educação e cultura, prestam ações e serviços de assistência social; como também da concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) – antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos⁶; o qual lhes confere possibilidades de acesso a recursos públicos.

O professor Celso Barroso Leite (sd) considera que a Constituição Federal de 1988 inova ao especificar dentre as entidades filantrópicas aquelas a serem beneficiadas com isenções fiscais e/ou previdenciárias e alerta que toda entidade beneficente de assistência social é filantrópica, mas nem toda entidade filantrópica é beneficente de assistência social.

Para Pereira Júnior (2006), mestrando em Direito e Procurador Federal em Brasília, a interpretação da norma imunizante deve levar em conta o objetivo constitucional que consagrou a exoneração tributária. Logo, se a Constituição isentou as entidades do pagamento de tributos devido às suas atuações específicas em áreas de obrigatoria contrapartida estatal, é razoável exigir que os beneficiários de tais isenções abarquem, com sua atuação, no mínimo, ao que competia ao Poder Público, sob pena de não atendimento ao fim constitucional e o autor ressalta que a entidade de assistência social não pode simplesmente dedicar-se à filantropia, deve concorrer de modo efetivo com a assistência social prestada pelo poder público, dando conta de um *plus* que justifique sua imunidade quanto ao custeio da seguridade social.

⁵ O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é um órgão colegiado, paritário e deliberativo que juntamente com os Conselhos estaduais e municipais de Assistência Social e com os órgãos gestores compõem o Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência Social, responsável pela formulação, gestão e controle social desta política.

⁶ A nova terminologia “Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)” foi regulamentada em agosto de 2002, através do decreto 4.327.

Assim, a nosso ver, a discussão que se coloca sobre a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social é sobre o reconhecimento e a garantia de que as entidades certificadas atendam, nas áreas específicas em que se propõem atuar, às finalidades constitucionais de assegurar direitos, como requisito indispensável para justificar as isenções fiscais e/ou previdenciárias decorrentes de tal certificação.

No entanto, em meio a um confuso arsenal de leis, decretos, medidas provisórias, resoluções e instruções normativas que se sobrepõem e geram incertezas quanto aos procedimentos de certificação e de isenção das entidades, inúmeras são as entidades filantrópicas que vêm se beneficiando, sem a necessária confirmação de que suas atuações garantem os direitos regulamentados nas legislações pertinentes a cada área específica de atuação, sendo muitas destas entidades objeto de denúncia de fraudes, desvios, inexistência etc⁷.

O repasse de recursos para instituições privadas de utilidade pública e fins filantrópicos vem se dando tanto de forma direta, através dos convênios e parcerias celebrados com o Estado, quanto de forma indireta, através das isenções ou imunidades fiscais.

Considerando as isenções como “uma modalidade de financiamento público às entidades, para consecução de políticas públicas” (GOMES, 1999, p. 102), entendemos que tais entidades devem, a um só tempo, compor e submeter-se à esfera pública, para que assim suas ações, atividades fins, público alvo etc. sejam acompanhados de forma qualificada e contínua pelo crivo do controle social.

Nesse sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social e inova em aspectos essenciais, ao regulamentar e estimular a participação popular e o controle social, apontando para um modelo de democracia participativa com potencial para superar a alienação política a que vem sendo historicamente submetida a maioria dos cidadãos brasileiros, fortalecendo a interferência da sociedade civil sobre as decisões públicas. Correia (2002, p. 121) afirma que o controle social consiste:

na atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses das classes subalternas.

No entanto, Behring (2001) adverte que, a partir dos anos de 1990, a gestão da política de assistência social na perspectiva do direito

⁷ É emblemática destas denúncias a extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA), na década de noventa, resultante de fraudes orquestradas na gestão da então primeira-dama Roseana Collor que, através da LBA, concedeu “inúmeros favorecimentos a empresas e instituições fantasmas, por meio dos quais fez jorrar as verbas federais para as mãos de parentes” (Mestriner, 2005, p. 204). Recentemente, o escândalo da “máfia das sanguessugas” também envolveu entidades filantrópicas, num esquema que movimentou cerca de R\$ 110 milhões (Folha de São Paulo, 2006).

universal de cidadania vem enfrentando obstáculos políticos, econômicos e culturais históricos e atuais no Estado e na sociedade brasileiros.

A despeito dos seus aspectos inovadores, o Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência Social inaugurado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e retomado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e pela Norma Operacional Básica (NOB/2005) e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/2006) – donde se destacam os Conselhos de Assistência Social (nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal), enquanto instâncias de fiscalização e controle das “entidades beneficentes de assistência social” – vem enfrentando sérios entraves ao cumprimento deste papel.

No que diz respeito à concessão do CEBAS, cabe aos Conselhos Municipais e do Distrito Federal a prévia inscrição e a fiscalização das referidas entidades, tomando como referência as normas expedidas pelo CNAS; assim, conforme a LOAS (Artigo 9º, § 3º):

A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao CNAS⁸ (BRASIL, 1993).

Tal parágrafo diz respeito ao artigo 9º da LOAS que estabelece:

O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende da prévia inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso (idem).

Enquanto condição para a obtenção do CEBAS, a inscrição prévia dessas entidades nos Conselhos municipais assume inegável relevância, em especial pelo que diz respeito ao acesso aos recursos públicos.

No entanto, até 2005 – ou seja, durante doze anos de vigência da LOAS – a legislação manteve-se omissa quanto aos critérios de inscrição das entidades de assistência social e, no que diz respeito às entidades de saúde e educação, muitas são as inconsistências da legislação quanto aos critérios para sua certificação como beneficentes de assistência social (LEITE, s/d).

Na ausência de uma norma jurídica específica, o CNAS emitiu, em julho de 1999, o documento: “Referência Básica para Inscrição de Entidades de Assistência Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social”, instruindo o procedimento de inscrição, mediante considerações, pelos respectivos Conselhos, quanto à pertinência de seus destinatários ao

⁸ Já considerada a alteração regulamentada pela MP 2178/2001, assumindo a nova terminologia do Certificado.

público alvo específico da assistência social; ao caráter permanente e incondicional (sem contrapartidas) das atividades desenvolvidas; bem como quanto à documentação necessária e comprobatória, dentre outros itens, do caráter privado, beneficente e filantrópico dessas entidades.

Na mesma data, o CNAS emitiu a Resolução 183, recomendando a inscrição das entidades de saúde e educação, mediante consulta aos respectivos conselhos locais de saúde e de educação.

Apenas em novembro de 2005, no conjunto das ações implementadas pelos sujeitos envolvidos com a Política de Assistência Social na perspectiva da implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o CNAS aprovou a Resolução 191, regulamentando as características essenciais para o reconhecimento e registro das entidades de assistência social nos Conselhos de Assistência Social, devendo as mesmas:

- Ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação devidamente constituída;
- Ter expresso, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público alvo;
- Garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos; sendo vedada a cobrança de qualquer espécie;
- Possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovadas por meio de apresentação de planos de trabalho, relatórios ou balanços sociais de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente;
- Aplicar suas rendas, recursos e eventuais resultados operacionais integralmente no território nacional e na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Em seu Artigo 2º, a Resolução estabelece que as entidades e organizações de assistência social se classificam em duas modalidades:

- As de atendimento são aquelas que 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 situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal
- As de assessoramento e defesa e garantia de direitos são aquelas que realizam, também de forma continuada, permanente e planejada, serviços, programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos, pela 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.

Assim, ainda segundo a Resolução 191/05, entidades religiosas, templos, clubes esportivos, partidos políticos, grêmios estudantis, sindicatos e associações que visem somente ao benefício de seus

associados, que dirigem suas atividades a público restrito, categoria ou classe não se caracterizam como entidades de assistência social.

Tais imperativos normativos contemplam pontos de consenso constituídos ao longo de um debate que soma quase catorze anos, tais como: a gratuidade do atendimento, tendo em vista que a Política de Assistência Social é um direito social não contributivo; a necessidade de romper com o espontaneísmo, instruindo uma cultura de planejamento e continuidade dessa política; a necessidade de cultivar a transparência das ações e das execuções orçamentárias, através da prestação de contas, dentre outros.

As normas expedidas na Resolução 191/05 devem orientar a inscrição das entidades de Assistência Social nos Conselhos de Assistência Social. Assim, a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social é o reconhecimento da natureza de Assistência Social dos serviços, programas, projetos e benefícios que as entidades e organizações de Assistência Social desempenham, constituindo-se, como já destacamos, requisito prévio à obtenção do CEBAS e ao conseqüente acesso aos recursos públicos, o que nos remete à discussão sobre os desafios que se impõem ao exercício do controle social no enfrentamento da privatização do público.

5. Desafios ao controle social no enfrentamento da privatização do público

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) ratifica os Conselhos como espaços privilegiados de participação e controle social, juntamente às conferências, indicando como suas atribuições a fiscalização da execução da política de assistência social e do seu financiamento e a normatização, disciplina, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos serviços prestados pela rede socioassistencial, “definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo critérios para o repasse de recursos financeiros” (p. 52).

Por outro lado, a “*Avaliação dos 10 anos de LOAS: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal*” (BRASIL, 2003) revela que na maioria dos cerca de mil quatrocentos e cinquenta municípios que participaram da consulta, destacam-se dentre outros elementos:

- A capacitação continuada, embora prevista nos planos municipais de assistência social, foi frágil e insatisfatória.
- Os órgãos gestores não supervisionam de forma freqüente e sistemática as entidades assistenciais e quando o fazem restringem-se às que recebem subvenções.
- Os órgãos gestores não apresentam relatórios freqüentes aos conselhos.
- As deliberações dos conselhos não são devidamente cumpridas.

Em que pesem os avanços formais, em especial no âmbito do SUAS, estas constatações evidenciam a fragilidade do controle social através dos Conselhos, inclusive e principalmente no que diz respeito à fiscalização das entidades beneficentes de assistência social e corroboram as afirmações de Behring (2001, p. 108) de que imprimir aos Conselhos,

o sentido do controle social, da construção da esfera pública e do aprofundamento da democracia, significa remar contra a maré, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado [...] e na sociedade brasileiros.

A autora afirma que tais obstáculos residem na própria formação social brasileira, marcada pela herança da desigualdade e da dependência, onde persiste uma cultura política senhorial, patrimonialista, clientelista, primeiro-damista, a qual insiste em diluir as fronteiras entre o público e o privado e que no âmbito do enfrentamento da questão social vem se manifestando num *mix* entre o assistencialismo, a tutela e o favor de um lado e, do outro, a repressão.

Os ranços desta herança autoritária e excludente permeiam o sistema descentralizado e participativo da política de assistência social, tanto no âmbito da representação governamental – centralizadora, autoritária e, logo, resistente às interferências do controle social; quanto da representação da Sociedade Civil, cujo protagonismo ora revela-se ainda tímido frente às atribuições e competências de que está imbuído, ora assenta-se na defesa de interesses particularistas, em detrimento da elaboração e defesa de pautas e demandas mais universalistas, ora corrobora a perspectiva assistencialista, caritativa e tuteladora da atuação governamental.

Por outro lado, havemos de considerar que uma representação qualificada da Sociedade Civil nos espaços de controle social pressupõe o investimento na formação técnica e teórica dos sujeitos envolvidos, para o desempenho de competências e habilidades específicas.

O planejamento, a fiscalização e a gestão pactuada dos recursos requerem, por exemplo, o domínio de conhecimentos específicos em contabilidade e administração. Ainda nessa perspectiva, o maior desafio que persiste é o próprio acesso às informações necessárias ao acompanhamento e à tomada de decisões no que diz respeito ao orçamento, alocação e execução dos recursos públicos, que continuam uma verdadeira “caixa preta”, difícil de ser acessada e decodificada pelos sujeitos que compõem os espaços de controle. No Brasil, a transição para uma cultura de transparência ainda está muito aquém dos padrões requeridos por uma sociedade dita democrática.

Outro elemento que se apresenta como desafio ao controle social trata-se do adequado acesso à infra-estrutura e aos recursos materiais, financeiros e humanos, em especial no tocante ao assessoramento técnico e ao suporte às atividades de fiscalização e acompanhamento da rede socioassistencial, a exemplo da disponibilidade regular de transporte.

É no contexto desses desafios que são estimadas hoje, no Brasil, segundo o CNAS, cerca de oito mil entidades certificadas como beneficentes de assistência social, gozando de isenções fiscais/previdenciárias e aptas ao repasse de recursos diretos, via subvenções e celebração de convênios e parcerias, sem que haja um acompanhamento e fiscalização regular quanto ao seu funcionamento e adequação à legislação e aos preceitos da democracia, da justiça e do direito. Segundo dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP) (2007), do total de recursos de renúncias previdenciárias, os recursos das isenções das entidades filantrópicas, em 2006, somaram a importância de R\$ 4,314 bilhões.

Considerações Finais

Frente aos dados analisados, torna-se preocupante que os Conselhos e órgãos gestores não supervisionem efetivamente as entidades socioassistenciais – em grande parte também beneficentes de assistência social – e que quando o fazem restringem-se àquelas que são subvencionadas. Tal postura evidencia o não reconhecimento das isenções fiscais como modalidade de financiamento público, permitindo que sua execução seja planejada no âmbito privado de cada entidade, à revelia dos critérios, demandas e prioridades elencadas e pactuadas na esfera pública, através dos conselhos, conferências e demais espaços e instrumentos de participação e controle social.

É nessa perspectiva que visamos – a partir dessas breves reflexões – evidenciar a discussão sobre as entidades beneficentes de assistência social como pauta urgente para o controle social, entendendo que a assunção desse papel pelos Conselhos requer a mobilização dos sujeitos individuais e coletivos, na perspectiva do fortalecimento desses espaços, bem como de outros espaços e mecanismos de controle, sob o risco de negligenciarmos uma importante fatia de recursos e ações que destinados à atenção pública permanecem sob o julgo privado.

(Recebido em junho de 2007)

(Aceito para publicação em outubro de 2007)

Abstract: This article results of our reflections, through the Group of Studies, Research and Assessorship in Social Politics (GEAPS), concerning the debate on the beneficent entities of social assistance, the fiscal exemptions/ welfare destined to them and the persistence of the culture of private deliberation on the execution of these public resources. In this perspective, we rescue the process of construction of the hegemony of the private neoliberal culture, in Brazil, with prominence for the Managing Plan of the State Device Reformation and for the regulation of the Third Sector, in the years of 1990, as strategies of (re) privatization of the public and (re)philanthropic process of the social matter. Our argument evidences, in this context, the fiscal relevancy of the quarrel on the beneficent entities and exemptions in urgent guideline for the social control, in the confrontation of the privatization of the public, in Brazil.

Key words: Social control; public culture; beneficent entities; public financing.

Bibliografia

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social em 2006*. Brasília: ANFIP, 2007. Disponível em: www.anfip.org.br Acesso em: 30 mai 2007.

BEHRING, E. R. Os Conselhos de Assistência Social e a Construção da Democracia. In: *Revista ABONG*. Nº 30, São Paulo: ABONG, nov de 2001.

BEHRING, E. R. *Brasil em Contra Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEZERRA, A. L. *Financiamento no Terceiro Setor: um estudo de caso junto à Rede Feminina de Combate ao Câncer*. Monografia de Conclusão de Curso em Serviço Social. Campina Grande/PB: Universidade Estadual da Paraíba, 2005.

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

BRASIL/MARE. Presidente (Fernando Henrique Cardoso). *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL/MPAS/SEAS. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MPAS, 1997.

BRASIL/MDS/SNAS. *Política Nacional de Assistência Social*, Brasília: MDS, 2004.

BRASIL/MDS/SNAS. *Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)*, Brasília: MDS, 2005.

BRASIL/CNAS. *Resolução Nº 191*. Brasília: CNAS, 2005.

BRASIL/MDS/SNAS. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)*, Brasília: MDS, 2006.

CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. (tradução: Iraci D. Poletti). Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CORREIA, M^a Valéria Costa. Que Controle Social na Política de Assistência Social? In *Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XXIII nº 72. São Paulo: Cortez, 2002.

DIAS, E. F. "Hegemonia: racionalidade que se faz história" In DIAS, E. et al *O Outro Gramsci*. São Paulo: Xamã, 1996a.

DIAS, E. F. Cidadania e Racionalidade de Classe. In *Revista Universidade e Sociedade*, Ano VI nº 11. Brasília: ANDES, 1996b.

FOLHA DE SÃO PAULO/Publicidade. *Máfia Envolveu Entidades Filantrópicas em Fraude* Disponível em <www1.folha.uol.br/folha/brasil>. Acesso em 06. ago. 2006.

GOMES, A. L. A Nova Regulamentação da Filantropia e o Marco do Terceiro Setor. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, Ano XX no. 61 São Paulo: Cortez, 1999.

LEITE, C. B. *Filantropia e Assistência Social*. (S.d.) (mimeo).

MARTINS, C. E. “Da Globalização da Economia à Questão da Democracia” in MPAS/SAS *Discutindo a Assistência Social no Brasil: ciclo de seminários*. 2ª tiragem. Brasília: MPAS/SAS, 1997.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, A. E. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 – 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal in OLIVEIRA, F. de. e PAOLI, M. C. (orgs). *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global* (Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - NEDIC) Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F de. “O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público in CEBRAP. *Novos Estudos*, N ° 32, São Paulo: CEBRAP, out/1988.

PEREIRA JUNIOR, A. *A Imunidade das Entidades Beneficentes de Assistência Social*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em 10 nov 2006.

SADER, E. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, S. S. S. *A Atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Recife Frente à Ofensiva Neoliberal*. (105 f.) Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Recife/PE: Universidade Federal de Pernambuco, 2000a.

SILVA, S. S. S. A Esfera Pública, A Ofensiva Neoliberal e a Questão Social no Brasil. In: *Revista Pesquisa em Debate*. Recife/PE: UFPE/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2000b.

