

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS ENTIDADES INSCRITAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPINA GRANDE/PB

Sheyla Suely de Souza Silva¹
Jucilene Carvalho Souza²
Mirella Souza Neiva³

RESUMO

Este estudo trata da discussão sobre o reordenamento político institucional da Política de Assistência Social, tendo como ponto de partida a recente Resolução 191/05, do Conselho Nacional de Assistência Social, e como recorte o papel do Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande de inscrever, fiscalizar, acompanhar entidades de assistência social que compõem a Rede Socioassistencial do município.

Palavras-Chave: Política de Assistência Social, Entidades de Assistência Social, Controle Social.

ABSTRACT

This study deals with the discussion about the institutional-political reorganization of the Social Assistance Politics, having as a starting point the recent Resolution 191/05 of National Council of Social Assistance, and as clipping the role of the City Council of Social Assistance of Campina Grande to inscribe, inspect, follow entities of social assistance that compose the Social-Assistance Net of the city.

Keywords: Politics of Social Assistance, Entities of Social Assistance, Social Control.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Este estudo é um recorte da pesquisa “A Assistência no Contexto do Sistema Único da Assistência Social (SUAS): o perfil das entidades beneficentes em Campina Grande”, desenvolvida pelo Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), através do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (PROINCI/UEPB)⁴.

Nosso ponto de partida foi a aprovação da Resolução 191/05, regulamentando o artigo 3.º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o qual se refere às características que são consideradas como essenciais para a inscrição das entidades e organizações de

¹ Professora Mestre Titular da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS).

² Aluna de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Programa Institucional de Iniciação Científica (PROINCI) do Departamento de Serviço Social (DSS), Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS).

³ Aluna Colaboradora de Iniciação Científica da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Programa Institucional de Iniciação Científica (PROINCI), Departamento de Serviço Social (DSS), Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS).

⁴ Além dos autores deste artigo, participou da pesquisa, na qualidade de Co-Orientadora, a Professora do Departamento de Enfermagem da UEPB, Mestre em Saúde Coletiva e membro do GEAPS, Cláudia Santos Martiniano.

assistência social nos Conselhos de Assistência Social. A efetuação dessa inscrição é requisito necessário para obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS), conferindo possibilidades de imunidades fiscais e de acessos diretos aos recursos públicos por meio de convênios e parcerias.

Assim, pareceu-nos pertinente investigar o perfil das entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande (CMAS/CG), no estado da Paraíba, analisando os critérios que orientaram o deferimento de suas inscrições.

A análise documental dos processos de inscrição das entidades que compuseram nossa amostra⁵ e das Atas de Reunião do CMAS/CG foi o nosso principal procedimento de coleta de dados, complementado pela observação sistemática das reuniões do Conselho. A análise de conteúdo vem se constituindo em nosso procedimento de análise dos dados coletados, visto que nos impõe e nos permite uma reflexão crítica que relaciona expressões locais/singulares – dadas em Campina Grande/PB – com aquelas dadas na totalidade social, ao tempo em que contrapõe os discursos e as práticas dos sujeitos ao contexto social. Assim, a análise de conteúdo tem nos permitido o trato crítico-dialético dos dados coletados.

Nossa pesquisa, dando continuidade a estudos anteriores, se justifica à medida que visa contribuir para a ampliação e aprofundamento do conhecimento sobre o reordenamento político-institucional da Política de Assistência Social e, ainda, para o fortalecimento desse processo, numa perspectiva democrática – principalmente no município de Campina Grande – podendo, ainda, subsidiar a formação e o exercício profissional dos assistentes sociais, os quais possuem uma larga inserção no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2 SITUANDO A DISCUSSÃO SOBRE AS ENTIDADES BENEFICENTES

Entre os anos de 2004 e 2006, foi iniciado um novo período de inovações e conquistas no âmbito institucional da Assistência Social, visto que, em outubro de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); em julho de 2005, aprovou-se a Norma Operacional Básica (NOB/2005) e, em dezembro de 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH). Este conjunto normativo propõe um novo modelo de Política de Assistência Social, organizado num Sistema Único da Assistência Social.

Tal propositura busca superar equívocos do antigo modelo da Assistência Social e romper com sua alargada cultura de ações paternalistas, clientelistas, assistencialistas e

⁵ Nossa amostra se constitui de trinta e seis entidades inscritas no CMAS/CG, sendo que, até o momento, analisamos dezessete processos de inscrição.

fragmentárias. Esta cultura se traduziu (mesmo no pós-88 e pós-LOAS) na manutenção de uma ótica tuteladora e discriminatória que encontra sua gênese nas históricas ações de assistência social, no Brasil, executadas com recursos públicos, mas com uma lógica/cultura privada, apoiada numa estreita relação entre Estado e entidades jurídicas de direito privado e cunho filantrópico, caritativo, benemerente. Tais ações foram indiferenciando – no imaginário coletivo – a Assistência Social e o Assistencialismo.

Sposati (1995, p. 05) nos diz que o “assistencialismo é contraponto do direito, da provisão de assistência como proteção social ou seguridade social (...) é o acesso a um bem através de uma benesse, de doação (...)”; e ressalta: “assistencialismo no Brasil é prática entranhada no modo elitista de fazer política”.

O assistencialismo – marcado pelo espontaneísmo; pela ausência de planejamento, sistematização e continuidade de ações; pela recorrência aos princípios morais de caridade e da filantropia e pelo uso equivocado de recursos públicos em ações caritativas e filantrópicas (oriundas da esfera privada e, geralmente, confessional) – foi, no Brasil, recurso freqüente de um Estado autoritário e populista, através do qual se mediaram as relações de poder entre “ricos e pobres”, proprietários e despossuídos (FALEIROS, 1997; QUIROGA, 2005; SPOSATI, 1994 e 1995).

Historicamente, estas relações foram intermediadas pela expressiva presença e atuação das entidades filantrópicas nas ações assistenciais, através do acesso direto e/ou indireto a recursos públicos, sem o devido acompanhamento e fiscalização de suas ações e sem as devidas prestações de contas.

As denúncias que – ao longo da história da filantropia no Brasil – vêm envolvendo as entidades beneficentes ou filantrópicas agravam ainda mais a contraposição das mesmas à perspectiva do direito, suscitando um necessário debate sobre o papel do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de registro das entidades e de concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS).

No processo de reordenamento político-institucional da Política de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) 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 (CEAS) – antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos. Cabendo 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:

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 CNAS (LOAS, Art. 9º. § 3º)

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.

Sobre a concessão de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e do registro das organizações de assistência social nos Conselhos, existem muitos questionamentos no que tange às características de entidade beneficente, à qualidade dos serviços que deveriam ser garantidos, à avaliação dos mesmos etc.

Tais questionamentos explicitavam a necessidade de regulamentação dos Artigos 3º e 9º da LOAS, na construção de parâmetros que de fato garantam a prestação de serviços de Assistência Social sob a ótica da cidadania e do direito. Nesta perspectiva, em vários momentos, foram travados debates e estudos com vistas à superação de três grandes desafios (CNAS, 1997): definir o que é entidade de assistência social; definir critérios de inscrição das entidades nos Conselhos de Assistência Social; fixar normas para o registro e concessão de CEAS.

Este debate vem sendo travado desde a aprovação da LOAS⁶, gerando pontos de consenso contemplados na Resolução 191 – aprovada pelo CNAS, em 10 de novembro de 2005, e publicada no Diário Oficial da União, em 17 de novembro daquele mesmo ano – que regulamenta as características essenciais para o reconhecimento e registro de 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, natureza, missão e público alvo;
- Garantir o acesso gratuito do usuário aos 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:

⁶ Apenas a título de exemplo, podemos citar, como momentos deste debate, a Oficina de Trabalho sobre Entidades e Organizações da Assistência Social, em 1997 e as Conferências Nacionais de Assistência Social, em especial a 1a, em 1995, e a 5a, em 2004, dentre outros.

- De atendimento: 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 pessoal;
- De assessoramento e de defesa e garantia de direitos: aquelas que realizam 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, não se caracterizam como entidades e organizações de assistência social: 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.

Observe-se que 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 reconhecidas como Entidades de Assistência Social. Assim, a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social é o reconhecimento da natureza de Assistência Social de serviços, programas, projetos e benefícios que as entidades e organizações de Assistência Social desempenham, somente podendo vincular-se ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e/ou solicitar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) as entidades e organizações devidamente inscritas.

À luz destas normatizações, buscamos caracterizar o perfil das entidades e organizações inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande – PB (CMAS/CG), cujos principais aspectos apresentamos no item a seguir.

3 AS ENTIDADES BENEFICENTES EM CAMPINA GRANDE – PB

Da análise dos processos de inscrição das entidades no CMAS/CG, pudemos perceber entidades que informam atuar em áreas de “organização religiosa” e “centro espírita”; duas entidades não informam suas áreas de atuação, as demais atuam na área de assistência social, em sua maioria associando-a às áreas de Educação ou Saúde.

No que diz respeito à atuação das entidades, o Relatório Anual de Atividades é indispensável ao exercício do Controle Social – papel precípua do CMAS/CG – sendo regulamentado na Resolução CMAS/CG 01/1999. No entanto, os processos de inscrição de 08 (oito) das 17 (dezesete) entidades analisadas não apresentam – em nenhum ano – este documento devidamente preenchido, datado e assinado, como disposto na Resolução.

Por outro lado, das onze entidades que apresentam Relatórios Anuais, nove não o fazem desde 2001 e nenhuma apresentou relatório após 2004. Apesar disso, cinco das entidades que não constam relatórios anuais em seus cadastros possuem o Atestado de Inscrição e Funcionamento emitido pelo próprio CMAS/CG.

Observamos, também, que seis entidades não apresentam comprovantes de Utilidade Pública e quatro cadastros, ou processos de inscrição, não apresentam um documento básico: o cartão do CGC/CNPJ, que lhes confere a característica de entidade jurídica, legalmente constituída.

Ainda acerca dos processos analisados, podemos compor o Quadro 1, no qual observamos que quase a totalidade dos processos (15) deixa de apresentar algum dos documentos exigidos na Resolução do próprio CMAS/CG, apontando uma clara fragilidade do Conselho no exercício do Controle Social.

Entidade	Doc.1 (Formulário de Cadastro)	Doc.2 (Estatuto)	Doc.3 (Ata de Fundação)	Doc.4 (Ata de Eleição)	Doc.5 (Relatório de Atividades)	Doc.6 (Utilidade Pública)	Doc.7 (Cartão do CGC)
01	X	X	X	X	X	X	X
04	X	X	Não apresenta	X	X	X	X
07	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	X	Não apresenta	Não apresenta
10	X	Não apresenta	Não apresenta	X	X	X	X
13	X	X	Não apresenta	X	X	X	X
16	Não apresenta	X	X	X	Não apresenta	X	X
19	Não apresenta	X	X	X	Não apresenta	Não apresenta	X
22	Não apresenta	X	Não apresenta	X	X	X	X
25	X	X	X	X	X	X	X
28	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	X	Não apresenta
31	Não apresenta	X	X	X	Não apresenta	X	X
34	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	X	Não apresenta	X	X
37	Não apresenta	X	X	X	Não apresenta	Não apresenta	X
40	Não apresenta	X	Não apresenta	Não apresenta	X	X	X
43	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	X
46	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta
49	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	Não apresenta	X	Não apresenta	Não apresenta

Quadro 01 – Panorama da entrega dos documentos exigidos pelo CMAS/CG.

Mediante os dados de observação, concluímos que as fragilidades identificadas derivam, principalmente, da inexistência de condições apropriadas para que o Conselho registre, acompanhe e fiscalize as entidades que compõem a Rede Socioassistencial do município de Campina Grande – tal como propõe a legislação em vigor – uma vez que não dispõe de estrutura, equipamentos, transporte e equipe apropriada ao seu devido funcionamento.

Tratando da característica autoritária da sociedade e do Estado brasileiros, Bidarra (2006, p. 56) adverte que:

A reprodução de um contingente expressivo de “não-cidadãos” facilita a conservação das relações de submissão, e isto reflete um problema histórico dessa sociedade [brasileira]: a dificuldade de forjar um projeto de sociedade que objetive a transformação radical das relações sociais. Por isso ela tem sido signatária de um tipo de experiência democrática que estende as desigualdades e a apartação social como medidas necessárias à acumulação de capital.

Entendemos que a superação deste contingente, bem como deste autoritarismo social, requer a urgente implementação de estratégias que fortaleçam os espaços de democracia participativa – dentre eles o CMAS/CG, em seu papel de controle social, em especial no que diz respeito à inscrição, fiscalização e acompanhamento das entidades beneficentes que compõem a Rede Sócioassistencial do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no município de Campina Grande.

4 BREVES CONSIDERAÇÕES GERAIS

Nosso estudo evidencia a fragilidade do Conselho Municipal de Assistência Social de Campina Grande/PB (CMAS/CG) em exercer seu papel de controle social sobre o Sistema Único da Assistência Social e, mais especificamente, de inscrição, acompanhamento e fiscalização das entidades que compõem a Rede Socioassistencial do município.

É válido ressaltar que esse dado não é uma peculiaridade exclusiva de Campina Grande. No contexto do neoliberalismo, estudos recentes vêm indicando a retração, a subvalorização e/ou o desmonte dos espaços políticos de concepção de políticas públicas conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, afinal, como destaca Behring (2003, p.04):

Levar adiante uma experiência de gestão da política pública de assistência social na direção constitucional do direito universal de cidadania significou, nos anos 90, remar contra a maré, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado (em todos os níveis de governo) e na sociedade brasileira.

No entanto, tais limites se convertem, a nosso ver, em desafios a serem superados, requerendo a valorização e o fortalecimento destes espaços de formulação, gestão e controle social – através do apoio institucional, da capacitação permanente, da urgente estruturação física, financeira, de equipamentos e de pessoal – como requisito indispensável à consolidação dos princípios e diretrizes propostos na atual Política Nacional de Assistência Social, mediante a implementação do Sistema Único de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *In Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 88, ano XXVI, São Paulo: Cortez, nov. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica**, Brasília, MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social**: legislação suplementar. Brasília, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1995.

CMAS/CG. **Resolução 01/1999**. Campina Grande: CMAS/CG, 1999.

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

CNAS. **Relatório Síntese da Oficina de Trabalho sobre Entidades e Organizações de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 1997.

FALEIROS, V. de P. **Relatório Final da Consultoria ao CNAS sobre a Regulamentação dos Artigos 3º. e 9º. da LOAS**. Sistematização de Beatriz Paiva. Brasília, DF, CNAS, 1997.

QUIROGA, A. **Contribuição ao Debate sobre Entidades de Assistência Social**. Brasília, DF, ABONG, 2005.

REGULES, L. E. **Entidades de Assistência Social. Notas Jurídicas sobre o Artigo 3º. da LOAS**. Curitiba, abril/2005 (mimeo).

SOUZA, J. C e SILVA, S.S.S. **A Assistência Social no Contexto do Sistema Único da Assistência Social: o perfil das entidades beneficentes em Campina Grande**. (Relatório Parcial de Pesquisa). Campina Grande/PB: PROINCI/UEPB, fevereiro de 2007 (mimeo).

SPOSATI, A. Assistência X Assistencialismo X Assistência Social. In: CNAS/ABONG. **I Conferência Nacional de Assistência Social**, Brasília: CNAS/ABONG/apoio UNICEF, 1995.

SPOSATI, A. **Cidadania ou filantropia – um dilema para o CNAS**. São Paulo: NEPSAS/PUC-SP, 1994.