

SOBREVIVENDO À MARGEM DO SISTEMA: ESTUDO DE UMA ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NÃO CONVENIADA COM O SETOR PÚBLICO

CEZARONI, Franciéle Caroline

Faculdade Santa Lúcia
fcc.cezaroni@gmail.com

MENEZES, Maria Cecília Kerches

Faculdade Santa Lúcia
ckerches@gmail.com

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo verificar se a ausência de financiamento público afeta o desenvolvimento e a qualidade dos serviços ofertados pelas entidades sociais. As normativas do SUAS, objetivando romper com o modelo assistencialista, procuraram organizar também a rede de atendimento privado, devendo os serviços se adequarem à população. Os resultados revelaram que, na ausência de recursos públicos, a entidade manteve práticas tradicionais de ajuda, o que a deixou à margem do rol dos serviços socioassistenciais.

PALAVRAS-CHAVE: *Assistência social; Entidades sociais; Financiamento público.*

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte do trabalho de conclusão do curso de Serviço Social da Faculdade Santa Lúcia, apresentado em 30 de novembro de 2015. O interesse pelo tema nasceu das indagações da autora em compreender como uma Organização Não Governamental (ONG) poderia sobreviver sem o financiamento do Estado. A partir disto, procurou-se verificar se a ausência de recursos públicos

afetava a execução e a qualidade dos serviços desenvolvidos por uma entidade que sobrevivia à margem do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

As ações no campo da assistência social foram, tradicionalmente, até 2004, desenvolvidas por meio de uma rede filantrópica que operava na lógica da ajuda. Com o objetivo de romper com práticas assistencialistas, a nova Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004, trouxe como modelo de gestão o SUAS. Porém, “[...] a tentativa de impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais” (BRASIL, 2004, p. 7) incluiu a execução de grande parte dos serviços socioassistenciais através de parcerias entre o poder público e entidades sociais.

A parceria do poder público com as entidades sociais ganhou impulso na década de 1980, quando as reformas neoliberais tiveram impacto nos sistemas de proteção social, ocasião em que o Estado precisou conter, ou diminuir, seus gastos e, nesse contexto, utilizou-se do terceiro setor para realizar ações de cunho social. Contudo, a partir da implantação do SUAS as entidades sociais foram impulsionadas a se adequar às normativas que regem este sistema, o que demandou mudanças na organização interna dessas instituições, dentre as quais destacamos a substituição do voluntariado por profissionais contratados para o desenvolvimento das atividades.

No entanto, muitas entidades sociais não quiseram, ou não conseguiram, atender ao regramento da atual política de assistência social como foi o caso da entidade pesquisada que, por não se adequar ao SUAS, perdeu o financiamento público e manteve uma prática assistencialista e fragmentada.

Assim, tendo como hipótese que a ausência de financiamento público compromete a garantia do caráter público nas ações das entidades de assistência social, provocando desajustes do serviço em relação à normatização da área, apresentamos, primeiramente, uma discussão sobre o financiamento dos serviços realizados pelas organizações/entidades de assistência social. Em seguida, trazemos a metodologia utilizada na pesquisa e a análise de dados sobre o desenvolvimento e qualidade dos serviços realizados por uma entidade de assistência social não conveniada com o setor público. Nas considerações finais, enfatizamos aspectos que podem contribuir para uma reflexão mais aprofundada sobre a participação das entidades no campo da assistência social.

2. O FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS REALIZADOS PELAS ORGANIZAÇÕES/ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento é um dos principais aspectos para assegurar que

uma política pública seja executada e, por ser público, os recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios e das diversas contribuições sociais, devem prever a participação de toda a sociedade e de forma transparente (BRASIL, 2004).

No campo da assistência social o financiamento é regido pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (BRASIL, 2012), que define as condições e critérios de distribuição de recursos para transferência aos Fundos de Assistência Social nos três níveis de governo.

Os Fundos Públicos, instituídos constitucionalmente, surgem para um melhor desempenho do fluxo financeiro e para a garantia na execução e continuidade dos serviços. Com o intuito de assegurar maior transparência na identificação e no controle das contas a eles vinculados, devem se constituir como unidades orçamentárias e estar inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) na condição de Matriz, de acordo com as Instruções Normativas da Receita Federal Brasileira em vigor (BRASIL, 2014).

A partir da aprovação da Lei 9.604 de 5 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), os recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), começaram a ser repassados fundo a fundo, ou seja, diretamente do FNAS para os Fundos das instâncias inferiores (Municipais e Estaduais), independente de celebração de convênios, ajustes, acordos ou contratos, e sem haver necessidade dos Estados e Municípios comprovarem regularidade com as obrigações financeiras junto ao Sistema de Seguridade Social. A mesma lei estabelece também, em seu artigo primeiro, que a prestação de contas da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social deve ser realizada pelo próprio executor, da seguinte forma:

[...] diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso desses entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando por este determinado (BRASIL, 1998, p.1).

Conforme disposto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993); Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004) e NOB/SUAS (BRASIL, 2012), os Fundos de Assistência Social devem compor as peças orçamentárias constituídas por: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA tem por objetivo planejar de maneira geral as ações do

governo. É elaborado no primeiro ano de cada mandato para que seja seguido nos quatro anos seguintes, assim, o governante eleito executa no seu primeiro exercício as ações que foram planejadas pelo seu antecessor (BRASIL, 2010).

Tomando como base o PPA, cada governante deverá elaborar, anualmente, a LDO, que, segundo o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, tem por objetivo estabelecer metas e prioridades para a administração pública. Os critérios para elaboração da LDO devem ser necessariamente os contidos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Orgânica do Município, se houver (BRASIL, 2015).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi alterada para maior controle sobre os recursos públicos, devendo a mesma apresentar as metas fiscais com avaliação geral da situação financeira, além de mais um anexo contendo os riscos fiscais que poderão danificar as contas públicas (BRASIL, 2010).

A LOA é o instrumento elaborado a partir das orientações da LDO e deve conter as receitas e despesas do poder executivo. “É um documento que tem ao mesmo tempo características administrativas, contábeis, econômicas, jurídicas e políticas” (BRASIL, 2010, p.101).

Em síntese, o PPA, a LDO e a LOA constituem a imagem da organização do planejamento do órgão público,

[...] havendo um relacionamento claro entre tais instrumentos ao tomar posse, cada governante deverá elaborar em seu primeiro mandato o PPA. Este deverá ser encaminhado à Câmara Municipal para discussão, alteração e aprovação. O PPA é um plano de médio prazo, com vigência de quatro anos. Sua execução é iniciada no 2º ano de mandato do governante e finalizada no primeiro ano de mandato do próximo governante. Tal dispositivo impede a interrupção de obras e serviços por ocasião da mudança de governo (BRASIL, 2010, p.99).

Desta forma, o orçamento e as ações da assistência social devem estar previstas nesses instrumentos para que possam ser executadas. Além disso, os recursos da assistência social, oriundos das contribuições sociais previstas na Constituição Federal de 1988, devem ser alocados em fundos próprios, criados por cada ente federado.

No entanto, para fazer jus aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social os Estados e Municípios devem seguir as determinações da NOB/SUAS (BRASIL, 2005), como segue:

a) No caso dos municípios, observar os níveis de gestão em que se encontrem, de acordo com o estabelecido nesta Norma; b) Constituir Unidade Orçamentária para cada Fundo de Assistência Social nas respectivas esferas de governo, contemplando todos os recursos destinados à Política de Assistência Social; c) Comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do tesouro e recebidos em co-financiamento destinados à Assistência Social, aprovada pelos respectivos conselhos; d) Corresponder aos critérios de partilha estabelecidos nesta Norma; e) Comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão, no caso dos municípios e do Distrito Federal, e do relatório de execução do plano de Assistência Social, no caso dos Estados; f) Cumprir o disposto no art. 30 da LOAS, incluindo seu parágrafo único acrescido pela Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998; g) Alimentar as bases de dados do SUAS-Web (BRASIL, 2005, p.49).

Numa lógica diferente do que vinha sendo aplicada antes da implantação do SUAS, quando os recursos eram distribuídos por número de atendidos, a nova política de assistência social estabelece pisos de proteção social para a transferência de recursos. Assim, o financiamento dos serviços socioassistenciais passa a ser calculado por nível de complexidade e por grupos de atendidos (BRASIL, 2010).

Os serviços socioassistenciais a partir da implantação do SUAS, encontram-se organizados em: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Encontramos na Proteção Social Básica o caráter preventivo, conforme descrito na PNAS (BRASIL, 2004):

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da 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 (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

A atual política de assistência social (BRASIL, 2004) também

compreende que existem situações em que o agravamento da pobreza e de acesso às políticas públicas podem induzir a violação de direitos dessas famílias e indivíduos, a ponto de necessitar de intervenções específicas para a demanda apresentada. Nesse sentido,

a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

O nível de proteção social especial se subdivide em duas partes considerando a medida de agravamento da situação do indivíduo. Na média complexidade, os serviços são desenhados para indivíduos e famílias com direitos violados e vínculos fragilizados. Na proteção social especial de alta complexidade, os serviços são traçados para aqueles indivíduos que requerem proteção integral, ou seja, quando se encontram sem referência familiar ou comunitária e/ou em situação de ameaça ou risco social (BRASIL, 2004).

A PNAS (BRASIL, 2004) ratifica que a execução dos serviços socioassistenciais deve ser de competência municipal, sendo permitida a parceria com as organizações de assistência social para serviços referenciados às unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e de Centro de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

O CRAS consiste em unidade pública que:

[...] atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (BRASIL 2004, p. 01).

E o CREAS, enquanto unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional, tem o papel de:

[...] constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por

violação de direitos. Seu papel no SUAS define, igualmente, seu papel na rede de atendimento. Sua implantação, funcionamento e a oferta direta dos serviços constituem responsabilidades do poder público local e, no caso dos CREAS Regionais, do Estado e municípios envolvidos, conforme pactuação de responsabilidades. Devido à natureza público-estatal, os CREAS não podem ser administrados por organizações de natureza privada sem fins lucrativos (BRASIL, 2004, p. 01).

Cumprido destacar, que além dos pisos estabelecidos pela NOB/SUAS (BRASIL, 2012) outros pisos complementares foram criados por meio de portarias ministeriais para atender a evolução da política de assistência social. Os pisos de proteção social são definidos com base na divisão de competências entre as esferas de governo, pactuados pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e deliberados pelo Conselho Nacional de Assistência (BRASIL, 2010).

Logo, o financiamento é deliberado com base na divisão de competências entre as esferas de governo Municipal, Estadual e Federal, levando em conta a complexidade dos serviços prestados e tendo como base o diagnóstico socioterritorial: logo, desde a implantação do SUAS, o financiamento considera:

[...] os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; a não descontinuidade do financiamento a cada início de exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais; o do Distrito Federal e os Municipais para o cofinanciamento das ações afetas a essa política; o estabelecimento de pisos de referência dos serviços, entre outros (BRASIL, 2004 p.54).

A sistemática de financiamento, criada em 2004, também atingiu as entidades e organizações da sociedade civil que se propõem a atuar no campo da assistência social. Agora, configurando-se um contexto diferente, essas entidades devem romper com ações assistencialistas, que atuavam nos hiatos deixados pelo Estado, e se apresentarem como parceiras na execução da política de assistência social.

O SUAS reconhece as entidades e as organizações de assistência social enquanto parceiras na execução dessa política, com a participação fundamental da consolidação do modelo de proteção social não-contributivo estabelecido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004, p 98).

No entanto, a nova configuração da relação do Estado com as entidades de assistência social trouxe vários desafios a essas instituições no que tange a adequação à legislação e às normativas do SUAS.

Dentro das mudanças propostas às entidades sociais encontra-se a adequação de seus estatutos ao novo código civil brasileiro (Lei Federal 10.416/2002) que descreve as regras gerais de funcionamento e construção das mesmas. Nesse sentido, Natrielli Neto e Guimaro Junior (2011) alertam para o artigo 54 da referida lei que determina, sob pena de lei, que os estatutos das entidades devem conter:

I - a denominação, os fins e a sede da associação; II –os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados; III –os direitos e deveres dos associados; IV - as fontes de recursos para sua manutenção; V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução; VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas (NATRIELLI NETO; GUIMARO JUNIOR, 2011).

Para as que atuam no campo da assistência social, o Governo Federal estabelece por meio do Decreto nº 6.308 de 14 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007), os tipos de instituição em conformidade com a LOAS (BRASIL, 1993). Desta forma, define três possibilidades de atuação que podem ser realizadas isolada ou cumulativamente: de atendimento; de assessoramento ou de defesa e garantia de direitos.

São de atendimento:

[...] aquelas 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 [...] (BRASIL, 2007, p. 1).

Entende-se por assessoramento:

[...] aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social [...] (BRASIL, 2007, p. 1).

E, finalmente, de defesa e garantia de direitos:

[...] aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e 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 [...] (BRASIL, 2007, p. 1).

O reconhecimento do que vem a ser uma entidade de assistência social, aparentemente, ficou mais claro depois da Lei Federal 12.101/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Conforme descrito em seu artigo 1º:

A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas 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 (BRASIL, 1999, p. 1).

Em complemento ao seu artigo 1º a referida lei também determina, no artigo 2º, que:

As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional (BRASIL, 1999, p. 1).

Embora muitas instituições não reconheçam a isenção da contribuição da Seguridade Social ou das cotas patronais, esses benefícios se constituem, mesmo que indiretamente, em um recurso público de incentivo considerável as entidades sociais. Mas, para haver o financiamento de suas ações por meio de repasses de recursos financeiros no campo da assistência social, é necessário que a entidade faça parte da rede socioassistencial, e isto significa que a mesma deve ser reconhecida pelo poder público, ou seja, deve estar inserida no CAD/SUAS e, concomitantemente, inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social. Configura-se assim, um trabalho conjunto entre o poder público e os Conselhos Municipais.

Embasados na LOAS (BRASIL, 1993), os Conselhos Municipais de

Assistência Social estabelecem critérios para inscrever as entidades sociais, dentre os quais destacamos o enquadramento dos serviços de atendimento na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, descrita na Resolução CNAS nº 109/2009 (BRASIL, 2009b).

A Tipificação trouxe avanços para a política de assistência social, na medida em que definiu o que cabia a tal área, mas trouxe também dificuldades para o entendimento e readequação de entidades que não operavam em conformidade com esse documento, fosse por estar realizando ações inerentes a outra área ou por realizar serviço que o SUAS determinava ser próprio da execução direta, isto é, pelo órgão público como, por exemplo, o serviço socioeducativo com famílias, uma atividade que passou a ser precípua do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e ofertado nos CRAS.

Na tentativa de esclarecer um pouco mais o assunto trazemos para nossa discussão as entidades conhecidas popularmente como dispensárias, que realizavam doação de cestas básicas e, paralelamente a este auxílio, desenvolviam reuniões socioeducativas com famílias. Depois da tipificação, esse tipo de atendimento não cabia mais às entidades de assistência social e tampouco deveria ser mantido em espaços privados e dentro desse formato. Então, para se adequar à nova legislação, muitas dessas organizações precisaram alterar inclusive suas finalidades estatutárias.

Outro grande desafio a ser enfrentado pelas entidades sociais surgiu com a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006) que determina a equipe de referência para cada serviço: uma mudança de paradigma para uma prática que vinha sendo desenvolvida na lógica do voluntariado.

A Lei que regulamenta o trabalho voluntário (Lei 9608/98) o define como uma prática que se caracteriza pela ausência de remuneração, ou seja, o voluntário não deve ser considerado como empregado da organização. Consta na referida legislação, que o voluntário deve cumprir os regulamentos adotados pela instituição, mas sem qualquer vínculo empregatício (BRASIL, 1998).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2003) o voluntariado é uma prática comum e vem se expandindo, principalmente entre os idosos, particularmente aposentados. Algumas organizações têm incentivado a participação desses idosos no voluntariado pois, além de mantê-los mais ativos, é possível incentivar essa população em diversos tipos de atividades como físicas, culturais, artísticas e sociais, preenchendo assim seu tempo disponível e ao mesmo tempo ajudando ao próximo, uma maneira de se sentirem úteis e inseridos na sociedade.

A argumentação da Organização das Nações Unidas (ONU, 2003) para o desenvolvimento do trabalho voluntário nos leva a inferir que este serviço favorece mais aqueles que o fazem. Além disso, é visto como uma atividade de ajuda à camada mais pobre da sociedade. Diferentemente de uma política pública que visa a garantia de direitos, as ações de ajuda focam no atendimento às necessidades emergenciais do sujeito. Uma política pública se fundamenta em ações planejadas e organizadas, com objetivos definidos e estabelecimento de metas. Requer também a contratação de profissionais qualificados para o desenvolvimento dos serviços que serão prestados aos beneficiários. A precarização dos vínculos no trabalho é analisada por Silveira (2011) como um dos fatores que leva à alta rotatividade dos profissionais, fator que pode atingir o comprometimento no desempenho das ações.

É preciso deixar claro que nossa intenção aqui não é questionar as normativas do SUAS, uma vez que este artigo não seria suficiente para tal tarefa, devido à complexidade do assunto. Nosso propósito é apontar algumas das dificuldades que as entidades enfrentaram, e enfrentam, para se adequar às novas regras da política de assistência social.

Contudo, os desafios que surgiram com a implantação do SUAS levaram as entidades sociais a se organizarem de tal forma que foi possível criar uma legislação que, ao mesmo tempo regulamentasse sua parceria no desenvolvimento da política de assistência social e reconhecesse sua importância nesse processo. O resultado de tamanho movimento ficou conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014).

Tal conquista foi fruto de mobilizações e debates de todos os campos de trabalho (SOARES, 2014) e teve o objetivo de aperfeiçoar e valorizar o ambiente institucional relacionado aos vínculos de parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Trata-se de uma nova lei que, aparentemente, veio para contribuir com a melhora das formas de parcerias entre o público e o privado pois, com a regulação desse procedimento jurídico, as organizações, teoricamente, passariam a ter maior segurança para agir, bem como para desenvolver serviços de interesse da sociedade.

No entanto, para ser parceira do poder público, a lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014) determina que a entidade comprove existência e funcionamento de no mínimo três anos e capacidade técnica operacional; que adequa seu estatuto social, constituindo conselho fiscal com poder de opinar sobre os relatórios contábil e financeiro; e, que em seus objetivos conste a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Quando tratar da dissolução de suas atividades, deve estar claro em seu Estatuto Social

que o patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da referida lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo.

As entidades devem também apresentar certidões de regularidade fiscal e de existência jurídica; ata de eleição de diretoria e relação nominal dos dirigentes; e, no caso do serviço ofertado necessitar de espaço físico específico para o desenvolvimento das atividades, deve apresentar o documento de propriedade do imóvel (MÂNICA, 2014).

As exigências para celebração e formalização de colaboração entre o público e o privado não se restringem às obrigações das entidades. A lei também impõe à administração pública as seguintes tarefas:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei; II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria; III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto; IV - aprovação do plano de trabalho [...] (BRASIL, 2014, p.16).

Tais exigências representam um grande desafio para a gestão pública que, a partir de agora, terá que publicar nos meios oficiais os valores que serão destinados às parcerias, bem como a relação das entidades beneficiadas. Além disso, a nova lei determina que haja um processo licitatório antes da celebração de parcerias, denominado Chamamento público.

Segundo Mânica (2014, p.6) “esse processo é detalhado minuciosamente na lei e tem como objetivo selecionar as entidades aptas a celebrarem ajustes com o Poder Público”, ou seja, a lei estabelece, em seu artigo 33, que a parceria deve ser celebrada com organização idônea e que disponha de capacidade operacional para o uso do recurso público.

A nova lei das ONGs também prevê como deve ser a fiscalização e a prestação de contas, estipulando visitas periódicas do poder público à entidade parceira, e a emissão de relatórios técnicos que possibilitem analisar sua execução física e financeira (MÂNICA, 2014).

As exigências atribuídas às entidades são excessivas na concepção de Soares (2014), porém, entendemos que trata-se de procedimentos necessários à gestão de uma política pública que busca garantir a qualidade dos serviços ofertados à população.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A abordagem metodológica que deu origem a este artigo é de natureza qualitativa (MINAYO, 2001) e, por meio de entrevistas semiestruturadas, buscou compreender de que forma uma entidade de assistência social se sustenta sem contar com o apoio do financiamento público.

A escolha por entrevistas semiestruturadas se justifica por este instrumento de coleta de dados se amparar em um roteiro constituído de perguntas abertas e fechadas, permitindo buscar informações sobre pontos de vista e sentidos em relação ao objeto da pesquisa. O material empírico foi coletado pelo próprio autor em agosto de 2015, e a análise dos dados baseou-se na análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2004, p. 27) pode contemplar “[...] um campo de aplicação muito vasto: as comunicações”.

A pesquisa foi realizada em uma entidade de assistência social que deixou de receber recursos públicos em razão da não adequação às normativas do SUAS. Tendo em vista que a mesma não dispunha de funcionários contratados, as entrevistas foram realizadas com quatro voluntários, aqui chamados de V1, V2, V3 e V4. Na ocasião da entrevista, os voluntários da entidade se dividiam entre as atividades de ação social, serviços administrativos, serviços gerais e de auxiliares (entrega de cestas básicas e roupas). Cumpre informar que um dos voluntários (V1) desempenhava também a função de coordenador da entidade e, talvez por este motivo, foi o que demonstrou maior conhecimento sobre os custos financeiros das ações desenvolvidas.

A entidade estudada está presente no município de Mogi Guaçu desde 1968 e faz parte de uma organização solidária, com caráter religioso, vinculada à Igreja Adventista do Sétimo Dia. Em 2013, a instituição reconheceu que sua atividade preponderante era na área educacional; assim, as ações assistenciais passaram a ser um trabalho social da Igreja, sem personalidade jurídica.

4. SUSTENTABILIDADE DE UMA ENTIDADE NÃO CONVENIADA COM O SETOR PÚBLICO

A estratégia utilizada pela entidade não conveniada com o setor público para se sustentar se constituía na realização de eventos de promoção social. Além disso, contava com auxílio da Igreja e doação de voluntários, como pode ser visto nas falas dos participantes da pesquisa:

Da igreja, de campanhas, eventos e bazares. Os recursos financeiros são utilizados para manutenção local: água, energia elétrica, telefone, internet, material de limpeza, manutenção predial e complementação de algum item que não houve arrecadação suficiente para montagem das cestas. (V1).

A gente faz eventos, eventos como feijoada vegetariana, a gente faz pizza, a gente vende as pizzas, aí então a gente faz eventos mesmo “pra” arrecadar fundos. (V2).

Quando indagamos sobre as despesas mensais e anuais da entidade, somente um participante da pesquisa conseguiu estimar o valor de, aparentemente, todas as despesas da entidade (**Quadro 1**), inclusive com gastos que teria com recursos humanos se este não fosse constituído por voluntários, sem remuneração ou qualquer ajuda de custo.

Quadro 1 – Despesa mensal

Despesas					
Cesta Básica	Roupas/ Calçados	Material de higiene e limpeza	Água, Energia, Telefone/ Internet	Recursos Humanos	Total (R\$)
2.400,00	900,00	400,00	200,00	8.000,00	11.900,00

Os demais participantes informaram conhecer apenas as despesas com água, energia, telefone/*internet*. O desconhecimento do valor das despesas no campo da assistência social para Montaño (2002, p.42) pode ser atribuído ao fato dos “[...] serviços sociais e assistenciais terem uma clara função social, não mensurável financeiramente”.

Cumpramos informar, ainda, que as despesas com água, energia e telefone/*internet* também são provenientes de doação já que V2 e V3 colocam que é feito débito automático em conta de “pessoas caridosas” (grifos do autor).

Uns 200 reais, porque tem a conta de telefone né, que a gente paga, não sei né, porque agora tem uma pessoa muito caridosa que agora “tá” pagando a conta de força, que provavelmente é um voluntário, porque a gente recebe a conta mas já tá paga, “tá” em débito automático [...] e também tem os gastos com telefone né que é a internet que foi um plano que a gente fez. Todo mês no final do mês a gente faz um lanchinho aqui “pro” pessoal que pega cesta, faz um café “pro” pessoal, então tem um gastinho aí também, a culinária vegetariana também tem um gasto, porque a

gente tem uma contribuição de 5 reais que o pessoal ajuda, mas nem sempre dá pra comprar todo ingrediente, acho que é só. (V2). [...] nós vivemos de doação, os gastos do posto a gente gasta com telefone, *internet*, e a força tem gente pagando pra gente, ah eu acho que seria quanto? Uns 200 reais. (V3).

As falas dos participantes da pesquisa nos permitem avaliar que os meios utilizados para a sustentabilidade da entidade são frágeis, pois dependem da boa vontade dos indivíduos. Para reduzir o risco seria necessário contar com outras fontes de financiamento, como poder público e empresas privadas. No entanto, é imperioso ter claro que a captação de recursos não depende simplesmente de traçar estratégias para angariar fundos mas, segundo Araújo, Mello e Schommer (2005), de trabalhar no sentido de comprovar a qualidade dos serviços prestados pela organização, para que a sobrevivência e o desenvolvimento da organização não se tornem sensíveis às influências externas.

Nesse passo, buscamos compreender o motivo que levou ao desfinanciamento da entidade social. Esta recebia subvenção municipal para a aquisição de alimentos, que eram distribuídos à população. A partir do corte do financiamento público a entidade passou a contar somente com doações para composição das cestas básicas, o que causou a redução no número de atendidos.

Quando questionamos os participantes da pesquisa sobre o motivo que levou a entidade a deixar de receber recursos financeiros do governo municipal, apenas um entrevistado tinha conhecimento exato da razão, declarando que o financiamento foi extinto porque a entidade não havia se adequadado à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b). V1 declarou que a entidade executava “[...] algumas ações pontuais em departamento da Igreja realizando projetos não tipificados, que é o de atendimento emergencial à famílias”.

Os demais alegaram problemas com o CNPJ, informando que na ocasião do corte do recurso público a entidade estava sem este certificado. Isto deve-se ao fato de que antes da criação da Lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, a entidade realizava serviços nas áreas de educação e assistência social. Com as determinações desta legislação a entidade se desmembrou, atribuindo o CNPJ existente para as ações educacionais. Assim, as atividades assistenciais passaram a ser realizadas sem personalidade jurídica.

Antes a gente tinha um CNPJ que era da associação, que a gente utilizava ele, pra ter o recurso da prefeitura, mas a

associação agora não libera mais o CNPJ dela porque a associação agora parece que não é mais ADRA¹, a ADRA agora é separado de ASA², então a gente é ASA, como a gente é ASA, a gente não pode ter CNPJ, então não tendo o CNPJ a gente não pode receber recursos então da prefeitura, só se abrir uma empresa né. (V2).

Não recebe, não recebia do governo, recebia é da prefeitura. Não recebe por causa desse CNPJ, que eu também não entendo nada, mas recebendo tem que fazer tudo que eles “manda”, e assim não, nós fica mais tranquilo, porque “aí” é “nóis” mesmo. Dos dois jeito “é” bom né?, do jeito que era e do jeito que “tá” também.(V3).

Além disso, os participantes da pesquisa declararam que sem o financiamento público houve redução na quantidade de trabalho, uma vez que diminuiram os encaminhamentos dos CRAS e, conseqüentemente, o número de atendidos.

Passamos ter maior liberdade para executar nossas ações de benevolência, não havendo recursos, os contribuintes aumentaram, não houve prejuízo nas ações. (V1).

Então de uma certa maneira, eu acredito até que foi um pouco bom, porque a gente tinha uma grande população, só que a gente tinha que atender e vinha o recurso, lógico que ajudava né porque tinha, mas graças a Deus, Deus “tá” ajudando a gente, os irmãos “está” ajudando, colaborando e quando falta alguma coisinha o caixinha da [entidade] consegue suprir, então “tá” dando tudo certinho. (V2).

[...] no começo “tava” um pouco mais difícil, a gente “tava” acostumado a receber esse recurso, só que a gente tinha muito mais casos. Então, assim, era pouca verba e “era” muito casos. Então tinha mês que a gente até ficava louco, porque a gente era obrigado a pegar todos os casos que o CRAS mandava, independente se a gente tinha ou não alimento. Já que tinha parceria com a prefeitura tinha que dar conta de tudo, mas a prefeitura ajudava, a FEAG, aquelas coisas, tinha participação da ajuda deles, mas as vezes era muita coisa. Ah então não tem a prefeitura, mas diminui os casos, então “tá” meio que...não sei te falar se é bom ou ruim, como diminui o serviço em si também, se for analisar o negócio, “pra” gente foi até bom né, porque as vezes não vem ninguém, as vezes vem só uma, não vem muita gente, basicamente as pessoas vem mais “pra” roupa.(V3).

¹ Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais

² Ação Solidária Adventista

Diante de tais falas, entendemos que a entidade continua a operar na lógica da ajuda e que isto a desqualifica como participante da rede SUAS. Nessas condições, os CRAS não deveriam continuar a encaminhar usuários para atendimento junto a esta ONG.

Ao tentar descobrir quais os motivos que levaram a entidade a não se adequar à legislação vigente, novamente tivemos apenas V1 com conhecimento das normas que organizam as instituições no campo da assistência social, os demais participantes da pesquisa não possuem conhecimento sobre a política pública de assistência social e tampouco sabem do que se trata uma política pública: – “Não sei o que é isso não.” (V4); - “Política pública? Deve ser política de assistência né que eles falam, eu não sei te falar não, viu...” (V3).

Na concepção de um entrevistado, desenvolver uma ação pública só ocorre quando há financiamento público, quando deveria entender que os serviços de interesse público necessariamente fazem parte de uma política pública e, portanto, sua implementação deve ser discutida na complementariedade entre público e privado (COSTA; VISCONTI, 2011).

Então né, eu acredito que a gente não “esteje” dentro da política pública né, porque a gente não tem vínculos com o convênio né, acredito então que a gente não tenha isso. (V2).

Quando perguntamos sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a maioria dos participantes da pesquisa demonstraram desconhecimento sobre a Lei de nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014), que regulamenta a participação das entidades socioassistenciais na política de assistência social, independente de haver o cofinanciamento de seus serviços.

Os participantes da pesquisa acreditam também que o trabalho que realizam é para servir o próximo dentro de uma concepção religiosa e que, portanto, devem continuar sem financiamento. Claro que o trabalho voluntário é uma atividade não remunerada (BRASIL, 1998), no entanto, não se faz uma política pública só com boa vontade.

Conforme preconiza a NOB-RH (BRASIL, 2006) não existe SUAS sem trabalhador assalariado. O profissional possui domínio de instrumentos necessários para criar oportunidades de emancipação e de fortalecimento de vínculos. Esta normativa prevê equipes de referência por serviço socioassistencial que, segundo Muniz (2011), trata-se de profissionais de variadas formações que interagem para alcançar um objetivo comum, ou seja, a equipe de referência do SUAS é mais que um grupo de pessoas que desenvolve uma atividade.

Aparentemente, os participantes da pesquisa desconhecem ou não percebem que por meio do trabalho estritamente voluntário dificilmente será constituída uma equipe de referência e que esta é fundamental para uma ação emancipatória, ou seja, o voluntário normalmente é um profissional menos constante e comprometido do que o contratado que possui carga horária e função previamente definidas. O serviço que oferece uma equipe técnica capacitada para o desempenho das funções terá maior possibilidade de êxito na promoção e garantia dos direitos sociais.

É preciso, portanto, mais do que readequação documental, mas que a diretoria e voluntários reflitam sobre seu trabalho, no sentido de que sejam transformados em ações de promoção da cidadania e garantia de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu da hipótese de que a ausência de financiamento público compromete a garantia de caráter público das ações das entidades de assistência social, provocando desajustes do serviço em relação à normatização da área, o que se confirmou com as falas dos participantes da pesquisa.

Por meio deste estudo, foi possível identificar que, mesmo após onze anos da implantação do SUAS, que veio para romper com o assistencialismo, ainda existem práticas marcadas pela ajuda. No entendimento dos participantes da pesquisa, a entidade prefere continuar no campo da benesse, pois manter-se inadequada às normativas atuais a dispensa de certas burocracias impossíveis de cumprir quando se atua com um quadro de voluntários.

No entanto, uma política pública não se fundamenta na boa vontade dos indivíduos. Para se transformar em ações de direito do cidadão, é preciso se pautar em normas e leis que determinam a presença de uma equipe técnica, com profissionais que dominem um acervo instrumental, oportunizando situações de emancipação e autonomia. A NOB-RH (BRASIL, 2006) deixa claro que não existe o SUAS sem trabalhadores contratados, ou seja, não se faz política pública por meio do voluntariado.

Para haver o financiamento público, é necessário que a entidade reveja e adequa não somente sua documentação mas também sua concepção de assistência social e seu serviço. Assim, entendemos que o caráter público das ações das entidades de assistência social depende do entendimento dos dirigentes e do financiamento público que lhe dará condições de cumprir com as exigências legais necessárias para o desenvolvimento de ações de interesse público.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. T.; MELLO, V. P.; SCHOMMER, P. C.. **O desafio da sustentabilidade financeira e suas implicações no o papel social das organizações da sociedade civil**. 2005. Disponível em <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/e_gilson.pdf>. Acesso em março de 2015.
- BARDIN, L.. **Análise de Conteúdo**. 3ª Ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de Setembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 dez. 1993.
- BRASIL. Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 6 fev. 1998
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20 de 15-12-1998. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos** (NOB-RH/SUAS). Brasília, 2006.
- BRASIL, Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art.3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 de dez.2007.
- BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntario e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 de fev. 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 nov. 2009.
- BRASIL. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 109 de 11 de dezembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009b
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Secretária de Gestão. **Manual para usuários de entidades privadas sem fins lucrativos**. Brasília, 2010.

