

CFESS MANIFESTA



Brasília, 1º de setembro de 2009

Fundos de Solidariedade e a Refilantropização da Política de Assistência Social

Neste ano de 2009, em que a Constituição Federal completa seus 21 anos, e no qual vivenciamos mais um processo de Conferências de Assistência Social em âmbitos municipal, estadual e nacional, cumpre reafirmar alguns princípios e diretrizes referentes à Política de Assistência Social, concebida, constitucionalmente, como direito social e como política pública integrante do Sistema de Seguridade Social, cabendo ao Estado o dever de assegurá-la. Regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993, a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, foi definida como Política de Seguridade Social não contributiva, que deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender as contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (Art. 1º). A “descentralização político-administrativa para os Estados e Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo”; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” assim como a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo”, são diretrizes legais dessa política. Prescreve a LOAS que as ações das três esferas de governo na área da assistência social devam ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios”. Para o financiamento da Política de Assistência Social, a Lei nº 8.742/93 previu a constituição de Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo, para os quais deverão ser canalizadas as dotações orçamentárias, as doações e contribuições sociais, as receitas de aplicações financeiras, as transferências de outros Fundos e

“Para o financiamento da Política de Assistência Social, a Lei nº 8.742/93 previu a constituição de Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo, para os quais deverão ser canalizadas as dotações orçamentárias, as doações e contribuições sociais, as receitas de aplicações financeiras, as transferências de outros Fundos e outros recursos destinados à área.”

outros recursos destinados à área. Esses Fundos deverão ser administrados pelo respectivo Órgão Gestor da Assistência Social, com orientação e controle dos Conselhos de Assistência Social de cada instância (Capítulo V da LOAS e Decreto nº 1.605 de 25/08/1995). O repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CNAS, deverá ser efetivado por intermédio dos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos (Decreto nº 1605 de 25/08/1995).

A LOAS estabeleceu como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, os Conselhos de Assistência Social, nas diferentes esferas, de composição paritária entre governo e sociedade civil. As Conferências de Assistência Social convocadas pelos Conselhos, em suas respectivas instâncias têm a “atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (Art. 18º). As deliberações das Conferências de Assistência Social, assumem pois, por força de Lei, caráter imperativo para o desenvolvimento da Política de Assistência Social no país. E, nesse sentido, vale lembrar que a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que tem por objetivo consolidar o sistema descentralizado e participativo instituído pela LOAS, foi indicação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2004. O SUAS instituiu um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais e da gestão da política de assistência social, com produção de ações continuadas por tempo indeterminado, unificando conceitos e procedimentos em todo território nacional tendo como foco de atenção prioritária as famílias e o território como base de organização. A lógica subjacente ao foco em serviços continuados e organizados por tempo indeterminado - em substituição à tradicional forma de financiamento a programas e projetos com metas de atendimento estabelecidas que, em geral, sofrem de

problemas de continuidade e são alterados a cada alternância dos grupos diretivos - procura responder ao quesito da universalidade no atendimento da política de Assistência Social a quem dela necessitar. Isso significa que o serviço deve estar disponível para as pessoas que dele podem necessitar, independente de quantas pessoas o estão procurando num determinado momento. Com enfoque na proteção social, o SUAS reorganiza os serviços socioassistenciais por níveis de complexidade (Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta complexidade), articulando os serviços tendo como referência as famílias e indivíduos. Concebendo as ações de Assistência Social como integrantes de um único sistema, são estabelecidos padrões de qualidade no atendimento para os diferentes serviços, indicadores de avaliação e de resultado e padronização da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

Em síntese, o SUAS pressupõe gestão partilhada e co-financiamento pelas três esferas de governo, a defi-

nição clara de suas competências, o término da relação convenial, a adoção de critérios de partilha, a transferência fundo a fundo por meio de Pisos de Proteção e a reafirmação dos Conselhos de Assistência Social como instâncias de deliberação. Aos Conselhos de Assistência Social compete, da mesma forma, acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos; zelar pela implementação do SUAS; aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social alocados nos respectivos Fundos; aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento (Resolução nº 237 de 14/12/2006 do CNAS), assim como “zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social”. Em contraposição a todo o arcabouço legal que concebe a assistência social como direito não contributivo do cidadão, assegurado pelo Estado (pois, só nessa esfera se pode falar em direitos), tem surgido, em alguns estados da Federação, um movimento conservador que, na contramão dos Princípios e Diretrizes previstos na LOAS, vem implementando as denominadas “Redes de Parcerias Social” e Fundos outros (em geral denominados “Fundos de Solidariedade”), que em suas estruturas, reafirmam as características históricas que tradicionalmente marcaram a assistência social no Brasil, já largamente conhecidas: descontinuidade, pulverização, paralelismo, clientelismo, centralização tecnocrática, fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular, opacidade entre o público e o pri-

vado na esfera da gestão governamental e da atuação de entidades sociais que recebem recurso público. Alguns governos estaduais se articulam à iniciativa privada e organizações do chamado “Terceiro Setor”, sob a justificativa de: “otimizar os recursos destinados pelas empresas privadas à ação social” (com incentivo de isenção fiscal); “potencializar a atuação das entidades sem fins lucrativos; melhorar a atuação tradicional do Estado na área, otimizando resultados e soluções; e criar condições para incrementar a sustentabilidade do terceiro setor” (FOCHEZATTO e GRANDO, 2008, p. 15). As Redes, reguladas por alguns Governos Estaduais, são formadas por uma Fundação Privada que administra o Fundo para o qual são canalizadas as “doações espontâneas” que empresas e organizações sociais destinam a projetos sociais; e por uma organização social privada que “oferece cursos e estudos para

qualificação de prestadores de serviços no terceiro setor, além de prospectar recursos no Brasil e

Aos Conselhos de Assistência Social compete, da mesma forma, acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos

no exterior” (FOCHEZATTO e GRANDO, 2008, p. 15) O sistema de funcionamento da Rede tem como motor fundamental as chamadas “entidades-âncoras” ou instituição social, que por seu posicionamento/relacionamentos na sociedade, consegue captar recursos para um projeto por ela proposto e o desenvolve em parceria com outras entidades (em geral de menor porte), selecionadas por meio de chamada pública de âmbito estadual. O Projeto Social, com objetivos e metas definidos pela entidade-âncora, com foco em sua missão, pode ser desenvolvido em diferentes municípios, sem passar pelas instâncias locais de controle social. Destaca-se, portanto, que o modelo proposto não leva em consideração o sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS, na medida em que supõe a transferência de recursos diretamente das entidades-âncoras a entidades parceiras locais, sem passar pela sanção das instâncias deliberativas e de controle social de seus respectivos municípios. Esse modelo, que cria um processo paralelo de articulação de entidades, pauta uma relação vertical entre as chamadas Entidades Âncoras (restrito a um grupo privilegiado por incentivos fiscais) e Entidades Parceiras. As Entidades Âncoras (que recebem a maior parte dos valores arrecadados), têm como atribuição transferir recursos às Entidades Parceiras, publicar edital, fiscalizar, monitorar, avaliar a execução das ações. Ou seja, as Entidades Âncoras passam a executar ações que, no sistema hierarquizado e descentralizado previsto na LOAS, são de competência do Órgão Gestor estadual ou municipal. Ora, considerando que para o exercício dessas atividades as Entidades Âncoras são remuneradas, conclui-se que recursos destinados a atividades fins de Assistência Social, estão sendo deslocados para

atividades meios, cuja responsabilidade por sua prestação é do Poder Público. Prevendo o desenvolvimento de ações assistenciais a partir do atendimento a editais para desenvolvimento de projetos lançados pelas Entidades Âncoras, com foco em sua “mesma missão”, a proposta não contribui para o estabelecimento de uma rede hierarquizada de serviços, programas e projetos de caráter continuados, conforme previsto no SUAS, que visa, justamente, superar a tradicional forma de atuação por projetos, sem garantia de continuidade e desarticulados entre si, como o que está sendo proposto. Por outro lado, considerando que entre os critérios de elegibilidade para financiamento dos Projetos Sociais, é mencionada a questão da contrapartida social por parte do público beneficiado por cada projeto, detecta-se sua total inadequação. A Assistência Social é uma Política de Proteção Social, de caráter não contributivo como previsto na Constituição Federal Brasileira. O usuário dos programas, serviços e benefícios sócioassistenciais executados tanto pelos órgãos governamentais quanto pelos órgãos não governamentais têm o direito de acessá-los sem a prestação de contrapartida. A existência deste tipo de exigência denota, portanto, afronta à concepção de Assistência Social vigente no País a partir da Constituição Federal de 1988, e da LOAS. O SUAS articula sua dinâmica às organizações e Entidades de Assistência Social, além de estabelecer a divisão de responsabilidade entre os entes federativos. As instâncias estaduais de Governo constituem o Órgão Gestor da Política Estadual de Assistência Social em seus respectivos estados, portanto, têm a competência e atribuição de implantar e implementar o Sistema Único de Assistência Social, conforme pactuado na Comissão Intergestora Tripartite. Até a presente data, no entanto, não temos conhecimento de que os estados que implantaram tais Fundos de Solidariedade ou Redes de Parceria Social, tenham se posicionado contrários a essa pactuação e formalizado junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome - MDS a desistência de adesão à PNAS e ao SUAS. Ademais, é de fundamental importância destacar que recursos resultantes de renúncia/incentivos fiscais são, por natureza, públicos, visto referirem-se a impostos/dívidas com o Estado. Desta forma, esses recursos, neces-

sariamente, deveriam ser depositados no Fundo Estadual da Assistência Social, que centraliza os recursos destinados à Política de Assistência Social, conforme previsto na LOAS ou nos Fundos da Criança e do Adolescente criados a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. As instâncias governamentais que adotaram tal modelo de atuação na área da assistência social, ao invés de captar recursos para os Fundos Estaduais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, passaram a criar Fundos Privados, de forma genérica denominados “Fundo Permanente de Sustentabilidade do Terceiro Setor”. Em outras palavras, as Secretarias Estaduais colocam servidores pagos pelo erário público para captar recursos não para o Estado e sim para a iniciativa privada, contribuindo para a fragilidade e inoperância dos dois Fundos estaduais, em completo choque com o previsto na LOAS e ECA. No entanto, tais Redes de Parceria Social, estão sendo apresentadas como “um novo Conceito de política social, um modelo pioneiro de gestão da área social” (FOCHEZATTO e GRANDO, 2008, p. 15). Finalmente, pelas razões aqui expostas, é possível concluir que as chamadas Redes de Parceria Social e os Fundos de Solidariedade para Financiamento do Terceiro Setor, colidem com o modelo de gestão com base em um sistema descentralizado e participativo na organização da política pública de assistência social previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS/1993. Da mesma forma, contraria o movimento desencadeado nacionalmente, como resultado das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que propugnou pela implantação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Em assim sendo, neste ano de realização de Conferências de Assistência Social nas três esferas governamentais, em que milhares de atores serão conclamados à participação em todo território nacional e, ao mesmo tempo em que sérias ameaças de retrocesso e refilantropização têm sido observadas; em que o conservadorismo crescente avança sobre instâncias que deveriam exercer o papel de defesa e de controle social, o CFESS alia-se aos movimentos e forças sociais em defesa do caráter público da assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, conforme preceitua nosso estatuto legal.

Nesse contexto, o CFESS reafirma sua defesa das políticas sociais, e em particular, da assistência social como políticas públicas, que devem implementar direitos assegurados em lei, com caráter universal e dever dos poderes públicos.

Conselho Federal de Serviço Social - CFESS - Gestão 2008-2011 Atitude Crítica Para Avançar na Luta

Presidente: Ivanete Salete Boschetti

Vice-Presidente: Sâmbara Paula Ribeiro

1ª. Secretária: Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz

2ª. Secretária: Neile d’Oran Pinhero

1ª. Tesoureira: Rosa Helena Stein

2ª. Tesoureira: Telma Ferraz da Silva

Conselho Fiscal:

Silvana Mara de Moraes dos Santos

Pedro Alves Fernandes

Kátia Regina Madeira

Conselheiros (as) Suplentes:

Edval Bernardino Campos

Rodriane de Oliveira Souza

Marinete Cordeiro Moreira

Kênia Augusta Figueiredo

Erivã Garcia Velasco

Marcelo Sitcovsky Santos Pereira

Maria Elisa dos Santos Braga

Maria Bernadette de Moraes Medeiros

Marylucia Mesquita Palmeira

Conteúdo:

Maria Bernadette de Moraes Medeiros
(Aprovado pela Diretoria do CFESS)

Criação:

Marcela Mattos

Assessor de Comunicação:

Bruno Costa e Silva

comunicacao@cfess.org.br