

Artigo Original

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e a Assistência à Proteção Social: uma análise documental

Civil Society Organizations of Public Interest and social protection assistance: a documental analysis

Fábio Luiz Quandt¹

Luiz Roberto Agea Cutolo²

1 Mestrando, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva/UFSC

2 Professor Doutor, Universidade do Vale do Itajaí/Univali

RESUMO - As Organizações da Sociedade Civil de interesse Público (OSCIPs), com suas ações e finalidades, permeiam em várias conjunturas sociais do Estado de Bem-estar contemporâneo brasileiro, como: economia, trabalho, educação e saúde. Porém carece-se de pesquisas relacionadas sobre as atividades e meios das mesmas. Sobre as OSCIPs de assistência à proteção social buscamos o objetivo de identificar a distribuição das entidades do âmbito nacional, a partir do Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça (CNE/MJ) e assim caracterizá-las, evidenciando seu público-alvo, atividade e fins destarte, com o método de análise documental coletamos e discutimos dados do CNE/MJ qualificadas no Ministério da Justiça. Nos resultados, identificamos instituições coerentes sob sua respectiva finalidade, as quais nos orientaram um padrão assistencial dessa categoria, mas ao longo do processo, abriram-se novos questionamentos, devido às informações captadas, a ferramenta de pesquisa e as OSCIPs em si.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Assistência Social; Organizações Não-Governamentais.

ABSTRACT: The Civil Society Organizations of Public Interest (CSOPI), with their actions and objectives, permeate various junctures in contemporary Brazilian State Social Welfare, such as the economy, employment, education and health. However, there is little research on their activities and ways of working. Regarding CSOPI social protection assistance, we sought to identify the distribution of entities at the national level, from the National Register of Entities of the Ministry of Justice (CNE/MJ) and thus characterize them, showing their audience, activity and purpose. Using the documental analysis method, we collected and discussed data from the National Registry of Entities of the Ministry of Justice. As results, coherent institutions were identified under their intended purpose, which lead to a standard of care in that category. Throughout the process new questions opened up, due to received information, the search tool and the CSOPI itself.

Keywords: Public Policies; Social Assistance; Non-Governmental Organizations.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nas últimas décadas tem-se assistido a um contínuo desmantelamento do Estado em termos de sua capacidade de gestão e de oferta dos serviços básicos à vida das populações, em especial nos países de desenvolvimento dependente, como o Brasil.

Por conta das transformações, que se operaram no âmbito das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, assistiram-se o aparecimento de novos atores políticos, não mais vinculados apenas às relações de trabalho e de controle político do Estado, mas agora relacionados às questões cotidianas de vida, aos serviços públicos básicos e a diversidade cultural¹.

Esses dois eixos de transformação vão dar espaço ao desenvolvimento de um tipo especial de organização da sociedade civil, as entidades do Terceiro Setor, entendidas como aquelas que têm caráter privado, porém sem fins lucrativos, e que

operam gerando serviços que, a princípio, seriam de atribuição do Estado, como educação e capacitação profissional, planejamento público serviços de saúde e gestão de políticas assistenciais sociais, sendo este último o objeto do nosso estudo, o qual participa na promoção e proteção da saúde e violência.

Esta pesquisa vem ao encontro de questionamentos atuais, principalmente se tratando da questão participativa. Há vários anos a sociedade vem se questionando quanto às estruturas

Autor correspondente:

Fábio Luiz Quandt

Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Departamento de Saúde Pública

Centro de Ciências da Saúde

Universidade Federal de Santa Catarina

Campus Universitário - Trindade

Florianópolis (SC) – CEP 88040-900

Fone: (48) 3721.9388

Email: fabio.quandt@gmail.com

Artigo recebido em 11/07/2010

Aprovado em 20/08/2010

governamentais e o poder do Estado. O surgimento das chamadas organizações da sociedade civil é um grande representativo desta transformação. As entidades do terceiro setor surgiram então para ocupar, via sociedade civil, espaços, que dentro de uma conjuntura neoliberal foram esvaziadas. Ou seja, o Estado delega funções e verbas para que entidades privadas cumpram o papel que o próprio Estado se propôs a fazer. Assim, qual é o público alvo dessas entidades? E suas atividades e finalidades estão em concordância com as atribuições do seu encargo estatal? Para tentarmos iluminar tal questão, num primeiro momento arquitetamos um esboço quantitativo, por meio da revisão documental, que demonstraremos a distribuição e o surgimento das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que atuam na Assistência à Proteção Social, em solo nacional nos últimos dez anos, através do órgão fiscalizador do Estado, o Cadastro Nacional de Entidades de Qualificadas pelo Ministério da Justiça – CNEs/MJ. Após, trataremos à questão numa revisão literária, onde não concluímos o trabalho, mas abrimos mais debates sobre tal.

1.1 Estado e Sociedade Civil: Bases do Terceiro Setor

Para situar o surgimento e a contemporaneidade das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), uma breve contextualização do Estado e da Sociedade Civil, faz-se necessário.

Segundo Gruppi²

[...] o Estado é um poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico (isto é, uma população, ou um povo); [...] é a maior organização política que a humanidade conhece. Diz ainda que [...] no Estado estão presentes três elementos: poder político, povo e território².

Sendo assim, o Estado refere-se ao tipo de regime duradouro político que ordena a nação. Governo refere-se aos detentores eventuais do poder, de acordo com as regras do regime político estatal. Igualmente, estar no governo não implica necessariamente estar no Estado, e vice-versa³.

Pesquisas sociais trazem diversas concepções do que diz respeito ao Estado. Maquiavel foi um dos primeiros a refletir sobre. Para ele “Todos os Estados, todas as dominações que tiveram e têm o império sobre os homens foram e são repúblicas ou principados²”. Maquiavel situa a questão do Estado e do Governo no âmbito da dominação.

Na visão de Hegel o Estado funda o povo e a soberania é do Estado, portanto a sociedade civil é

incorporada pelo Estado e de certa forma aniquila-se neste⁴. Já para Rousseau ele “[...] dissolve-se na sociedade e a sociedade civil triunfa sobre a sociedade estatal”². Percebe-se que dentro do panorama histórico do conceito de sociedade civil e Estado, há correntes diferentes no que diz respeito à compreensão da unidade e separação entre ambos.

Marx traz uma visão mais crítica sobre a concepção burguesa do Estado. Para este, as formas de Estado não podem ser entendidas por si só, e é a sociedade civil quem explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis e assim por diante⁵. Sendo assim, não é o Estado que determina a estrutura econômica, mas o contrário.

A questão estatal, para Friedrich Engels, não existiu desde sempre, ela torna-se uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento econômico, ligado à divisão da sociedade em classes, e ela é uma consequência desta divisão, nasce quando surgem as classes e a luta de classes. Justamente para “colocar um freio a esse contraste, que de outra forma tornar-se-ia dilacerante, e para afirmar a dominação da classe economicamente mais forte, a que detém os principais meios de produção”⁴.

O Estado liberal, por exemplo, caracterizou-se, principalmente, pela separação que propunha entre Estado e economia. Tentava despolitizar as relações econômicas e sociais, criando assim um Estado de cidadãos reduzidos a produtores e uma sociedade elitizada, destruindo o conceito de classe social. Ou seja, o liberalismo causou na economia e na política uma grande desigualdade social e um grande conflito entre classes. Foram então nestas perspectivas que os partidos, as revoluções socialistas e as ideologias se desenvolveram⁶.

Toledo⁴ diz que o liberalismo como teoria pode ser sintetizado em três elementos: (1) o individualismo, onde a sociedade é a soma das ações individuais, e os interesses egoístas é que constroem a economia, seguindo a visão de Adam Smith; (2) o naturalismo, onde a sociedade seria apenas um meio de igualar as leis naturais da propriedade e da liberdade, tornando-se num conjunto de relações individuais entre proprietários, seguindo a visão cartesiana do mundo; (3) e o progresso, onde a sociedade baseia-se na razão, razão natural com leis naturais, e na confiança nas capacidades neutras da ciência em sinalizar caminhos para o “tal” progresso.

Também para Petras⁷

(...) o liberalismo do século XVIII surgiu como uma doutrina que desafiava as restrições feudais ao comércio e à produção. Ele buscava minar as bases

dos regimes “patrimonialistas” e permitia a livre-troca do trabalho por salários; a conversão da riqueza em capital; a transformação da simples produção em acumulação de capital. Poder-se-ia dizer que, ao solapar as restrições feudais sobre a circulação de mercadorias, trabalho e capital, o liberalismo desempenhou um “papel revolucionário”, embora brutal e explorador, especialmente nas colônias e semicolônias.⁷

Neste sentido “[...] a postura do capitalismo liberal é anacrônica, por várias razões”. Em primeiro lugar, porque o capitalismo não é mais aquele, ou seja, a presença maior do Estado parece ser um dado definitivo das modernas sociedades³.

E ele já é desde muito o maior investidor financeiro, ou seja, não apenas pretende

(...) regular relações de produção, mas participa também decisivamente na própria produção econômica. (...) “Em segundo lugar, porque contém uma posição perversamente ingênua, ao defender liberdade para os que possuem condições econômicas para tanto.” (...) Em terceiro lugar, é fundamental levar-se em conta a vigência de um capitalismo “selvagem” entre nós, marcado por discriminações econômicas insuportáveis, além de essencialmente injustas³.

O Estado social surgiu logo após o fracasso do liberalismo, mais precisamente na década de 20 deste século. Mas predominou apenas até a década de 70. As diferenças entre o liberalismo e o novo Estado social foram muitas, segundo Toledo⁴ “[...] em síntese, o Estado social é, em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social”. Ou seja, ele abandona a idéia dominante de que o equilíbrio poderia ser conseguido espontaneamente.

Poucos lembram que o *Estado de bem-estar* foi criado como um instrumento estatal para “[...] reabilitar os temporariamente inaptos e estimular os que estavam aptos a se empenharem mais, protegendo-os do medo de perder a aptidão no meio do processo...”⁸. Portanto, estes dispositivos da previdência eram considerados como uma rede de segurança, a comunidade assumia a responsabilidade de garantir que os desempregados tivessem saúde e habilidades suficientes para se reempregar, o *Estado de bem-estar* não era concebido como uma caridade, mas como um direito, como um seguro coletivo. O Estado de Bem-Estar se distancia da concepção liberal de que a liberdade e o desenvolvimento das atividades privadas só podem ser garantidas através da limitação das funções do Estado.

Concomitantemente, um dos obstáculos

mais duros ao desenvolvimento é o desafio da economia crescer na proporção necessária à criação de emprego. Atingir pleno emprego torna-se meta prioritária, depositando-se sobre o governo público parte desta obrigação, no que tange à função de planejamento. Como regra, não se deveria suprimir nenhum posto de trabalho, nem fechar qualquer empreendimento produtivo, sem recair na visão de que caberia ao Estado empregar a mão-de-obra, para além do que necessita para o funcionamento da máquina pública. Assim, crescer economicamente é condição fundamental para vigência de políticas sociais adequadas, ainda que crescimento não seja automaticamente desenvolvimento⁹.

A crise do Estado social foi uma crise fiscal, já que este ao se converter em eixo da acumulação do capital e da ordem social se viu obrigado a gastar mais, muito além do seu orçamento.

Falando mais especificamente sobre o Brasil, pode-se dizer que desde os primórdios, o nosso país tem se transformado num grande “monstro” da desigualdade de distribuição de riquezas, segundo Almeida¹⁰ “os 20% mais pobres detêm 2,6% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos abocanham 48,1%”.

Mas mesmo que a desigualdade seja problema estrutural, no sentido de que é fundamental para a composição de qualquer grupo humano, o fenômeno fundamental desta política social é o impacto *redistributivo e autopromotor*. Ou seja, não dá para se considerar social aquela política que não chega a atingir as profundezas das desigualdades sociais, reduzindo-as. “Dentre os bens sociais, dois se destacam neste contexto: a *redistribuição da renda* e a *redistribuição do poder*”³.

A questão participativa sobrepõe o entendimento da política social, já que nem toda política social é pública. E deve haver políticas sociais oriundas da sociedade civil que não são estatais, porque, entre outras coisas, pode voltar-se contra o Estado, assim como acontece com a política sindical, a política de defesa da cidadania popular, a política de fomento a formas organizadas de controle do Estado, entre outras.

A organização da sociedade civil neste caso seria um dos canais de participação. Para Toledo⁴ a organização da sociedade civil seria a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização. Já que a sociedade é organizada através de elementos institucionais, o que lhe transmite a face de persistência histórica, de previsível, de planejável.

O conceito de sociedade civil no Brasil vem mudando conforme as conjunturas políticas nacionais e as lutas políticas e sociais do país. Mas foi no final dos anos 70 é que este termo entrou definitivamente no vocabulário político e passou a ser objeto de elaboração teórica. A *priori* tornou-se sinônimo de participação e organização da população civil contra o regime militar. O que significou em outro referencial, o de que a sociedade civil deveria se mobilizar e se organizar para alterar o *status quo* no plano estatal, sendo este contrário ao primeiro, dominado então pelos militares e por um regime não democrático. Cenário este que estimulou o surgimento de várias práticas coletivas no seu interior, reivindicando bens, serviços e direitos sociopolíticos¹¹.

Ainda para Gohn¹ “um dos principais eixos articuladores da sociedade civil, naquele período, foi dado pela noção de autonomia: tratava-se de organizar-se independentemente do Estado (na maioria das vezes de costas para o mesmo)”. O que na verdade era um discurso estratégico para evitar que houvesse reprodução de algumas práticas consideradas autoritárias estatais e as superadas, ou seja, aquelas de esquerda, mais radicais.

Ainda neste período, como destaca Sader *apud* Gohn¹ novos atores surgiram: os movimentos sociais urbanos, que lutavam por bens, serviços públicos e por moradia e os novos movimentos sociais, que lutavam por direitos sociais e culturais, como raça, sexo, etc. Reivindicavam mais liberdade e justiça social, o que fez com que ampliassem os grupos organizados, que resultaram na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs.

O surgimento da sociedade civil organizada ocorreu como um contraponto ao Estado. Sendo assim, pode-se dizer que o Estado seria a organização da sociedade civil em função da sociedade civil, já que os detentores do poder teriam nada mais que um mandato de representação a partir da sociedade. Mas na prática, sabemos, porém que a constatação é outra

[...] o Estado tende a tornar-se muito mais representante da parte dominante da sociedade, do que da parte dominada. Admite-se como regra fundamental do jogo de qualquer estrutura de poder, quando visto o poder de cima para baixo, ou da ótica dominante, sua tendência a privilegiar-se à custa dos dominados³.

A sociedade civil não é uma entidade contraditória ao Estado, é apenas a massa de desiguais e desorganizados que não conseguem controlá-lo. Logo, o problema do Estado diante da sociedade é este: a quem serve e quem o controla¹².

Demo³ acrescenta ainda que “até o

momento, este Estado se especializou em garantir para a maioria pobre, serviços pobres, por coerência da lógica do poder. Para esta maioria, o Estado não tem sido um instrumento convincente de redução das desigualdades. Ao contrário”.

1.2 OSCIPs de Assistência à Proteção Social

A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, reconhecida pelo governo federal, em 1999, possibilita entidades de direito privado e sem fins lucrativos, a aderirem ao sistema público de financiamento. Isto é, a instituição sem fins lucrativos, voltada a desenvolver atividades públicas, nas áreas de bem estar social, a qual tem sua administração movida por empresas, pessoas físicas voluntárias e, não pertencem ao Estado. Fazendo parte do Terceiro Setor (sabendo que o Estado é considerado o 1º e o mercado o 2º). Para a legalidade e qualificação como uma OSCIP frente ao governo, não basta que a entidade ou organização declare-se coletiva, a mesma deve atender alguns requisitos definidos em lei, conforme o art.3 da lei 9.790, de 23/03/1999.

As OSCIPs “são consideradas de interesse público quando funcionam para o benefício geral, o que justifica a assistência que recebem do governo¹³”. A atividade comercial, também é possível, porque será meio, instrumento, e não a atividade final da entidade. Quanto à remuneração, num geral, tal ato impede a isenção de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Cofins e CSLL. As Oscips são exceções. Elas têm a competência de remunerar dirigentes efetivamente dedicados à gestão executiva da organização. Ao fazê-lo, não perdem a isenção do imposto de renda. Como toda OSCIP deve ser sem finalidade lucrativa, se não for de educação ou de assistência social será imune a impostos de renda, patrimônio e serviços (Imposto sobre o Patrimônio de Veículos Automotores - IPVA e Imposto sobre Transmissão por Causa Mortis ou sobre Doações – ITCMD e, ISS, por exemplo, respectivamente). Mas estas seriam viáveis se a entidade fosse realmente utilizada em serviços de grande necessidade pública, como: bem estar social, cuidados médicos, pesquisa científica, entre outras. E que exerçam tais funções sem distinção de credo, raça e convicções políticas. Porém, além desse incentivo, também podem atuar indivíduos e corporações privadas, no apoio financeiro, que assim, como todos os movimentos acima, estarão sob fiscalização do Tribunal de Contas pelo Termo de Parceria, ao mesmo tempo, Ministério Público pelo CNÉs/MJ, o qual enfatiza¹⁴.

Art. 13 [...] indícios fundados de malversação de

bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas [...]”¹⁵.

Na categoria de qualificação “Assistência social-proteção social”, padronizada pela Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, as OSCIPs referidas como tal, estão destinadas a competências e ações fundadas na lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dá as providências estatais para este setor. A Política Nacional de Assistência Social é norma operacional básica, publicada no Diário Oficial da União de 16/04/99. Seus princípios são o da seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e contributividade no que tange a natureza dos direitos; redistributiva, no que se refere aos mecanismos. Para tentar organizar, esta que foi a primeira ação governamental de assistência social na história do Brasil, foi criado em 2003, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que agora seria o gestor do LOAS.

Com o surgimento do SUAS, a objetivação do LOAS se tornou mais real, já com suas Normas Operacionais Básicas, as quais trazem padrões no serviço assistencial, que permeiam a qualidade no atendimento, os indicadores de avaliação e resultado, e a nomenclatura dos serviços. Este sistema único na assistência social pode ser definido na conjuntura de dois serviços: (1) Serviço de Proteção Básica e a (2) Proteção Especial.

Serviço de Proteção Básica pode ser entendido como proteção à família e aos indivíduos onde a vulnerabilidade social se apresenta na forma de pobreza, privação de direitos e marginalização social. Já a Proteção Especial, cabe na defesa de famílias e sujeitos que tenham o direito violado, apresentando rompimentos nos laços familiares mediante violência e agressão física, incumbindo o ato de afastamento comunitário dos envolvidos. Estes dois serviços são materializados no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS), respectivamente.

Dado nosso mote principal, violência e saúde, nos cabe um maior envolvimento sobre o CREAS. Assim sendo, este oferta o acompanhamento técnico especializado desenvolvido por uma equipe multiprofissional, de modo a potencializar a

capacidade de proteção da família e favorecer a recuperação da situação de violência vivida. Atendimento pode ser prestado no CREAS, ou pelo deslocamento de equipes em territórios e domicílios, e os serviços devem funcionar em fina articulação com os Conselhos Tutelares, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e outras Organizações de Defesa de Direitos, com os demais serviços sócio-assistenciais de proteção social.

Por fim, o CREAS transita diretamente nas seguintes ações: (a) Serviços de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes; (b) Serviço de orientação e apoio especializado aos indivíduos e famílias vítimas de violência; (c) Serviço de orientação e acompanhamento aos adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade.

Uma ressalva, importante de se discorrer, é sobre a possibilidade da OSCIP perder seu título como tal. Desta forma, de acordo com o artigo 7º da Lei nº 9.790/99 a entidade perde a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público a pedido de algum dos legitimados ou por decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público. A OSCIP tem, nestes casos, direito de defesa e lhe é assegurado o devido contraditório. Outra forma de perder tal qualificação é se a entidade não realizar o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas (CNE) no site do Ministério da Justiça. Este cadastro tem por objeto a prestação de contas das OSCIP das atividades realizadas durante o ano¹⁶.

1.3 O Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas

Na urgência de dar comprometimento ao Decreto nº 5.824, de 6 de julho de 2006, à Portaria nº24, de 11 de outubro de 2007, ao acordo com a Coordenação-Geral de Tecnologia do Ministério da Justiça, e ao Departamento de justiça, Classificação, Títulos e Qualificação – DEJUS da Secretaria Nacional de Justiça - SNJ, que traz a necessidade de regulamentar as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça (CNEs/MJ) tem sua origem na comunicação eletrônica.

Conforme o parágrafo único do Art. 2º da Portaria nº 24, de 11 de Outubro de 2007, tal ferramenta (CNEs/MJ), é um conjunto de meios eletrônicos de fiscalização, análises, transmissão de

dados, de prestação e renovação de atributos, que vai possibilitar a qualificação da entidade sem fins lucrativos em OSCIPs. Assim, ele é considerado pelo estado, um veículo socializador dos relatórios à população civil interessada, do mesmo modo que um desburocratizador das disposições legais.

A partir do ano de 2007, este tipo de cadastro está para

a inscrição das entidades sociais qualificadas e tituladas no âmbito do Ministério da Justiça e daquelas que, não possuindo qualquer qualificação ou titulação, necessitem de reconhecimento estatal para a captação utilização de recursos públicos¹⁷.

Desta forma cabe as OSCIPs que pretendem captar financiamento público para seus projetos, darem entrada ao processo de cadastramento de acordo com o CNEs/MJ, onde serão avaliados: objetivos, fontes de recursos, atividades desenvolvidas, qualificação dos seus dirigentes; todos estes formalizados na sítio eletrônico do Ministério da Justiça, www.mj.gov.br/cnes.

Para uma melhor compreensão e funcionalidade, o CNEs, foi desenvolvido em módulos de atuação, assim

1. Cadastro Básico – um interessado designado pela entidade se cadastra. Depois cadastra os dados básicos da entidade. Uma vez comprovado o seu vínculo com a entidade, ele poderá fazer a prestação de contas e se responsabilizar pelas informações prestadas.
2. Sistema de Prestação de Contas Anual – trata-se de um aplicativo informatizado. Todos os anos o responsável preenche o relatório de atividades padronizado, o demonstrativo contábil e os envia pelo sistema e pelos Correios. Quando a prestação de contas é aprovada, o responsável imprime a certidão de regularidade pela Internet.
3. Comprovação da autenticidade da Certidão – os órgãos parceiros podem checar online a autenticidade da certidão de regularidade. A certidão atesta a renovação da qualificação e o cumprimento das obrigações legais pela entidade perante o Ministério da Justiça.
4. CNEs Público – dá-se ampla publicidade a todo o processo, pois o cadastro básico e os relatórios de prestação de contas ficam disponíveis na Internet para consulta de todos os cidadãos. Para maior segurança, os dados pessoais dos dirigentes da entidade e do contabilista responsável (CPF, RG, data de nascimento e nome da mãe) não são divulgados¹⁷.

O presente artigo visa identificar a distribuição das OSCIPs de assistência à proteção social no âmbito nacional, caracterizando-as e mapeando-as em âmbito nacional, de acordo com as grandes regiões e finalidades.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

Trata-se de um estudo pautado em metodologia qualitativa, abordagem que se baseia na busca do entendimento e da compreensão de como se dá determinado contexto, numa perspectiva de vivência e experiência pessoal de cada um dos sujeitos envolvidos, valorizando as características e dinâmicas de determinado fenômeno sem a prerrogativa da generalização¹⁸. Estudos qualitativos têm a capacidade de incorporar significado e intenção aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento como na sua transformação, como construções humanas significativas, na tentativa de compreender um problema da perspectiva dos sujeitos que o vivenciam^{18,19}.

Numa busca empírica, realizamos uma busca nas informações contidas no veículo estatal de divulgação e qualificação das entidades do terceiro setor, CNEs/MJ, realizando Análise Documental. Esta, por sua vez, tem o objetivo de identificar, nos documentos primários, informações que sirvam de subsídio para responder alguma questão de pesquisa e por representarem uma fonte natural de informação, documentos “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto”¹⁹.

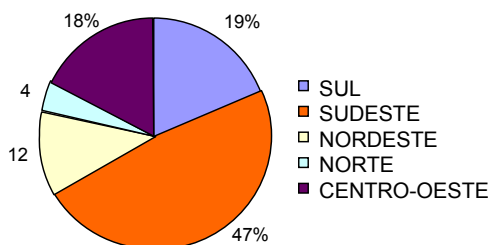
Desta forma, via internet, no sítio eletrônico do Ministério da Justiça, com a ferramenta CNEs Público, anotamos a sua distribuição e evolução (número de cadastros) nos últimos dez anos, além das seguintes características: (1) das entidades assistenciais de proteção social em escala nacional; (2) a representação nacional, seu desenho por grandes regiões do Brasil (estados); (3) configuração das atividades e finalidades, sobre seu público-alvo.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nos últimos dez anos (1999 a 2009), segundo o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério Público, o CNEs/MJ, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, que tem por finalidade desempenhar trabalhos acerca da assistência à proteção social, as quais permeiam o amparo a famílias e indivíduos vítimas de qualquer tipo de violência e exploração sexual²⁰, distribui-se no Brasil num total de 353 entidades, de uma forma um tanto desigual. Sob análise do gráfico 1, a região Sudeste concentra cerca 47% das OSCIPs de

assistência à proteção social, seguida do Sul com 19%, 18 % para o Centro-Oeste, Nordeste com 14% e região Norte, dadas proporções, com apenas 4% das entidades. A grande demanda na região Sudeste, deve-se ao estado de São Paulo, o qual sozinho contribui com 28% do total pesquisado no Brasil.

Gráfico 1 – Distribuição das OSCIP segundo as Grandes Regiões do Brasil, 2009.



Fonte: Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério Público - CNEs/MJ/2009.

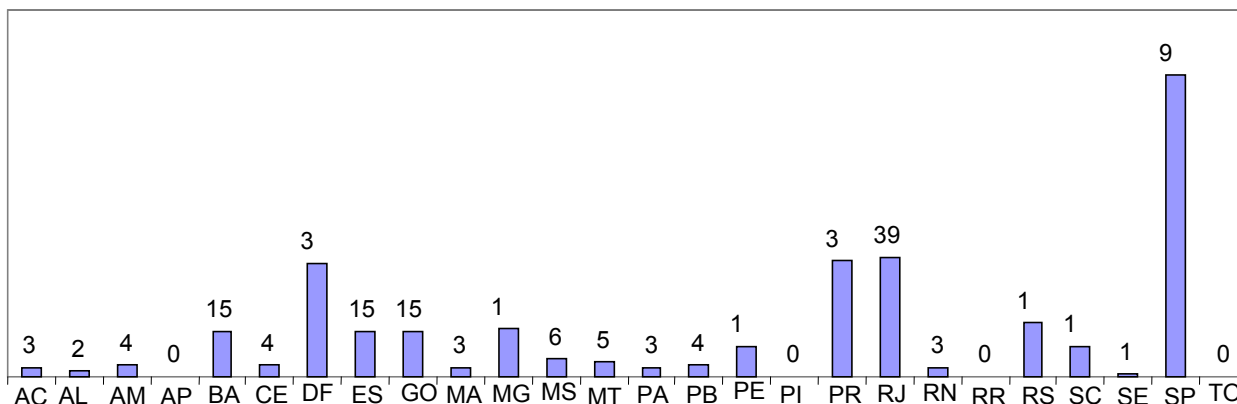
Uma relação preciosa, que cabe aqui, sob um olhar nos dados do gráfico 2, é a relação do índice de violência anotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²¹ junto à distribuição das OSCIPs por União Federal. Segundo IBGE, em pesquisa realizada no ano de 2008, foram amostrados números de homicídios decorrentes de algum tipo de violência. Os 5 estados mais violentos do Brasil, foram: Alagoas com 66,2 homicídios para cada 100 mil habitantes, acompanhado de Espírito Santo (56,6), Pernambuco (51,6), Rio de Janeiro (45,1) e Bahia (32,8), dos quais, em nosso levante, apenas Rio de Janeiro se mostra exponencial na demanda instituição-sociedade. O estado de São Paulo, segundo IBGE, surge como o 21º no ranking brasileiro de casos violência seguida de morte, o que pode demonstrar ações positivas tanto das organizações da sociedade civil de interesse público, quanto das secretarias estaduais de segurança pública²².

Na busca de legitimar a ferramenta eletrônica adotada pelo Ministério da Justiça, que tem como semblante filosófico, a socialização dos trâmites e ações das organizações do terceiro setor para com a população em geral, notamos que em vias de fato essa perspectiva fica aquém da sua proposta, pois 21% das entidades da categoria em pauta não apresentam relatório e, num quadro geral, somando todas as

categorias do terceiro setor, esse déficit aumenta 34%. Adicionamos à problemática, a situação vivenciada nesta pesquisa, que foi muitas vezes prejudicada pelos erros encontrados na página eletrônica do governo, como: indisponibilidade indeterminada de acesso aos dados públicos e freqüentes tentativas de contato, do pesquisador com a fonte dos dados para questões e dúvidas, foram sem sucesso.

Diante disto, no ensejo de sanar algumas questões, alusivas às dificuldades relacionadas acima e a nossa proposta num geral, utilizamos do Google (instrumento de busca na Internet) para vislumbrar a OSCIP em seu sítio de atuação. Além de percorrer sobre os objetivos afins deste trabalho, houve neste momento, fatos que movimentaram e atraíram nossa atenção e, cabe a nós discuti-los. Logo de início, percebemos que das 86 organizações que diziam, no relatório do Ministério da Justiça, não conter sítio eletrônico, 30% apresentaram sítio eletrônico, e assim, as OSCIPs do déficit de relatórios, agora em seu espaço eletrônico, ofereciam dados e relatos sobre suas ações. Sob o acesso, muitos deles apresentavam outros títulos de razão social, como no caso da Associação Beneficente 30 de Setembro, que aparece como *Braziliaí Magyar Segélyegyletda* (Fundação Húngara) e Associação Alberto Santos Dumont para Apoio à Pesquisa, a qual surge como Instituto Internacional de Neurociências de Natal Edmond e Lily Safra. Assim lembramos que as entidades podem ser, de forma genérica, chamadas de Institutos, pois não delimita sua atividade nem fins, mas enquanto a OSCIP Associação, cabe o encargo de se estruturar para fins não econômicos²³ já a Fundação se configura por formar um “patrimônio” grupal, ou seja, grupos de investimentos financeiros na área assistencial e, a categoria OSCIP, delega-se somente às organizações nacionais. Com isso nos indagamos quanto à virtude das ações, por estas executadas.

Gráfico 2 – Distribuição das OSCIP segundo as Unidades da Federação, 2009.



Fonte: Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério Público - CNEs/MJ/2009.

Contudo, o nó central desse imbróglgio de percepções foi às propagandas, convites e chamadas para a participação e filiação da pessoa física e jurídica com a entidade. Umás, permeando caminhos da religião e da cultura, com frases e promessas, o que não as tornam ilegais, porém, constroem um ambiente exclusivo, destinado somente aos simpatizantes ideológicos.

Participando plenamente de todos os bens espirituais, alcançados pelos religiosos e religiosas agostinianos em todo o mundo²⁴.

[...] distribuição de brinquedos somente para crianças cadastradas²⁵.

Promover a vida através de um atendimento humanizado ao idoso” & “Oferecer aos interessados oportunidades para conhecer a história e conviver com a cultura atual e as tradições do povo húngaro²⁶.

Outras, incentivando o devaneio mercadológico, com aberturas a subsídios somente no âmbito financeiro e, atraindo a inserção da empresas “parceiras” somente sob a justificativa burocrata-estatal, demonstrando as possíveis isenções fiscais e participações públicas civis, deixando a sorte o movimento e o engajamento da proteção social.

A empresa que ajudar com valores acima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), terá a oportunidade de engajar-se à campanha, “Amigos para Sempre”, além de associar a imagem de sua empresa a esta importante campanha através de uma placa de 20x20 na recepção da Casa de Apoio. O custo da produção da placa é adicional, que será cobrado o valor posteriormente²⁷.

Motivos para que seu município se torne parceiro: [...] Não há impedimento jurídico ou material do uso dos recursos financeiros dos Royalties, conforme parecer do TCE/RJ (PROC. Nº. 200.514-3/03)²⁸.

Alem do mais, certas instituições exibiam declarações, em espaços de destaque, que se assemelhavam a um comportamento individualista e

narcisista secundário²⁹ o qual pode flagrar uma busca pelo fetiche da glória e da autoridade, que pode desencadear necessidades fora das relações públicas coletivas.

Até 2010, o Lar Fabiano de Cristo pretende tornar-se referência nacional na atividade de promoção integral de famílias em situação de miséria.³⁰
Poxa, hoje cedo fui levar meu carro, uma Land Cruiser da Toyota (blindada, claro), para trocar os freios, que saco. Fui de táxi pra casa³¹.

Outro fator importante nesse sistema normatizador é debater não só a falta do objeto no espaço, mas o porquê desse espaço, ou seja, procuramos discutir a legitimidade do ato legal, e não a ilegalidade do ato. Nesse âmbito, procuramos compreender as finalidades das OSCIPs de assistência à proteção social.

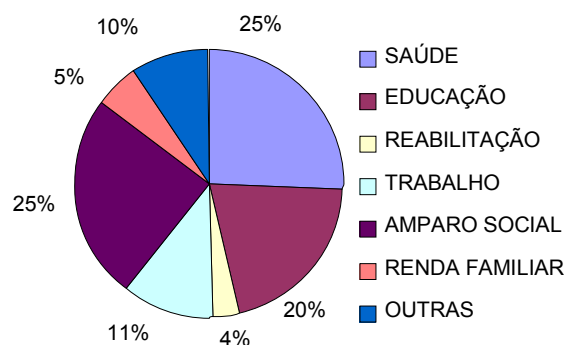
Segundo Chesnais³¹, as principais causas de violências e crises sociais no Brasil são: a pobreza, a fome, o desemprego e as desigualdades sócio-históricas, sobre as quais, os que mais sofrem são as crianças, mulheres e deficientes físicos. Em consonância a nossa pesquisa, mesmo sendo realizada dez anos após a referência acima, demonstra que o público-alvo das instituições, crianças e adolescentes somam 45%, atenção a famílias demonstram 20%, ações comunitárias 11%, mulheres 7%, o restante divide-se sob os grupos de usuários de substâncias psicoativas, deficientes físicos, moradores de rua, indígenas e portadores de doenças infecciosas.

Cerca de 23 intenções-alvo foram amostradas pelas entidades e, dessas, 98% mostravam assistência à proteção social, e o 2% restante, estranhamente percorriam outros finais, como “cultura e arte” e “outros não especificados anteriormente”. 94% apresentavam mais de uma finalidade e, muitas dessas intenções encontram-se

demarcadas em outras categorias, por exemplo, as finalidades: Hospitais, Micro-crédito, Ensino Superior, Defesa e Proteção do Meio ambiente, entre outras¹⁷. Todas possuíam como primeiro intento a assistência à proteção social (Assistência Social – Proteção Social), isso demonstra que em bases legais, a entidade não está ilegítima, porém, não quer dizer que esta realize o amparo social como meta principal do seu trabalho para com o interesse coletivo público, mas talvez como meta principal para obtenção de recursos estatais, já que essa categoria permeia horizontes diversos do Estado de Bem-estar.

Analisando o gráfico 3, observamos os pontos de maior influência das OSCIPs de assistência à proteção social, que decorre com 25% na área da saúde, a qual envolve trabalhos de nutrição, atendimento primário, saúde mental, etc. A atividade de Amparo Social, acerca dos casos de violência e crises sociais, que se remetem a crianças, mulheres, famílias, idosos, menores em conflito com a lei, dependentes químicos, representa 25% das ações. A educação, como promoção e mobilização em estágios, creches, apoio à aprendizagem, surge com 20%.

Gráfico 3 – Distribuição das OSCIP segundo setores de proteção social, 2009.



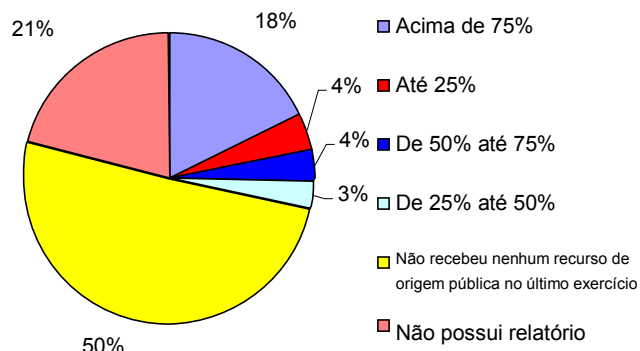
Fonte: Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério Público - CNEs/MJ/2009.

Quando encontramos uma categoria chamada “outras” e “outros não especificados anteriormente”, num documento federal que pretende trazer esclarecimentos e sanar dúvidas - CNEs/MJ – traz um sentimento ambíguo sobre as atividades e finalidades exercidas. Pois, o que seria atividades “outras”? E se não aqui (relatórios do CNEs), onde estão especificadas as finalidades não tituladas?

É aqui também que provocamos, na linha de raciocínio de Gohn¹, a seguinte alusão: como as associações e institutos do terceiro setor formam

grupos privados, de ações coletivas, que não influenciar o sistema público, podem flagrar-se ações coletivas para finalidades privadas. Visto acima, saúde, amparo social e educação, são os principais motes de desenvolvimento das entidades aqui referidas. Na nossa crítica, a (1) educação pode se transformar num adestramento, servindo aos subsídios do mercado de trabalho; (2) amparo social pode se transformar em “fachada social”, a qual serve para “romantizar” o discurso das ações empresariais elitistas; (3) e a saúde pública, que pode sofrer em certo tom, uma ruptura de sua base estatal, por influência de trabalhos terceirizados, onde as OSCIPs passam de caráter assistencial, para o caráter gerenciador, aquele que geri ações e as coordena pra um fim próprio ou de grupo, e assim, num caminho inverso, da consciência para a existência, ou seja, da entidade privada para o Estado, os fins se transformam legítimos. Circunstância que se agrava quando observamos a receita anual disposta às entidades. Quase um terço dos cadastros não justificava suas receitas³⁴. 26 entidades recebem verbas acima de 3 milhões, podendo chegar a 20 milhões/ano. Do total de OSCIPs de assistência à proteção social no Brasil, 50% não receberam recursos públicos (gráfico 4) e 21% não relatam no documento oficial a providência de seus recursos. Assim deflagrando a inserção de recursos privados no ambiente público.

Gráfico 4 – Distribuição das OSCIP segundo a participação de financiamento público, 2009.



Fonte: Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério Público - CNEs/MJ/2009.

Um fato a ser destacado, neste sentido de corregedoria pública, é o caso das CPI das ONGs²¹, realizada nesse último decênio, especificamente, em abril de 2007 (e tramitam até os dias atuais), após as investigações sob as denúncias de repasse de dinheiro público durante o primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006). O senador Heráclito Fortes (PFL-PI), na época, levanta a Comissão Parlamentar de Inquérito, destinando-se a averiguar a movimentação de mais de

1 bilhão de reais das entidades do terceiro setor, as quais, salvo exceções, para o senador, estão atreladas a grupos e finalidades coletivas, porém partidárias, o que quebra o discurso do Estado de bem-estar²¹.

Em consonância a tal “pré-ocupação”, a Associação de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), lançou em nota oficial³³, a sua insatisfação sobre a lei das organizações sociais recentemente aprovada em São Paulo. Nesta, a ABRASCO critica a terceirização das responsabilidades do Estado para as organizações civis privadas.

Estamos diante de imensos desafios. Em face das tentativas de ruptura da solidariedade social, que fundamenta o SUS, é imprescindível repudiar as ameaças de sua fragmentação e confinamento a um programa assistencial para brasileiros pobres. Mas não apenas isso: também assumir e compartilhar com outras entidades científicas, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais os esforços para coordenar a reflexão e a construção de alternativas para efetivar o SUS³³.

Portanto, se essas organizações proporcionam os serviços, que por lei, seriam obrigações do Estado, é porque as necessidades, possivelmente, não estão sendo supridas pelo mercado ou ação governamental. Ou seja, elas atuam onde o Estado deveria atuar e, essa é a razão para as isenções fiscais e subsídios serem aplicados até o presente. O que Campa³⁴ diz ser uma falta de liberdade (autonomia) social.

Enquanto a sociedade civil perde a capacidade de auto-regulação, o Estado não adquire nesse mesmo contexto a legitimação de sua intervenção. De fato, a desautorização do Estado depende da crise do saber, da extrema relatividade do conhecimento que, em níveis complementares e, portanto potencialmente conflituais, determina processos produtivos de grande monta [...]. Uma confluência de interesses, gerada por uma co-participação criativa caótica, determina a complexidade das decisões investidas de poder³⁴.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo o texto, mas não a discussão... Na nossa atualidade democrática, de burocracias democráticas, que arquitetam o Estado de Bem-estar social vigente e, assim estruturam os pilares dos sistemas e serviços à população, elaborar pesquisas frente à legitimidade das políticas públicas coletivas, se faz em alta importância, pois são nelas que evidenciamos a práxis do movimento e desenvolvimento da sociedade, do qual, nenhum indivíduo se encontra fora.

As vinculações do setor privado, ao sistema

público, por meio dessas mesmas políticas públicas, acabam por legitimar ações coletivas para grupos focais, e para ser legítima, ela tem que ser funcional, mas funcional para quem? Para quê? Como evidenciamos nesta pesquisa, salvo exceções, muitas vezes se encontram ao bom agrado dos interesses do 2º setor, o mercado, onde “este” é capaz, e “aquele” não, de acordo com as premissas doutrinantes impostas pelos administradores sociais.

O Estado, assim, passou da figura do gestor, que foca sua atividade na evolução da *pólis*, que se expressa na epistemologia dialética do Ser, do Povo, para transfigurar-se numa máquina, remanejada a trato do novo governo que a domina, filiando-se à filosofias que flutuam sobre a realidade objetiva da sociedade, forçando-a uma vida unidimensional, e não mais onidimensional. Destarte, possibilita, em certo tom, um adestramento social vocacionado encarcerador, já que as OSCIPs de assistência e proteção social que se inter-relacionam nas áreas de renda familiar, geração de empregos e educação, chamam e criam para si, sob o seu nome fantasia, o poder de proporcionar o revés da situação marginal à qual o indivíduo vítima se encontra. Ou seja, filie-se e terá oportunidade, mas não a autonomia. Entenda, mas não mude. Trabalhe, mas não se liberte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Gohn MG. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez; 2005.
2. Gruppi L. Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM; 1980.
3. Demo P. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez; 1993.
4. Toledo EG. Neoliberalismo e Estado. In: Laurell AC (org). Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo. São Paulo: Cortez; 1997.
5. Marx K, Engels F. A ideologia alemã. São Paulo: Martins Fontes; 1977.
6. Berman, M. Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras; 1986.
7. Petras J. Neoliberalismo : America Latina, Estados Unidos e Europa. Blumenau: FURB; 1999.
8. Bauman Z. O mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; 1998.
9. Beluzzo LGM, Coutinho R. (orgs.) Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. 3ª ed. – São Paulo: Editora Brasiliense; 1987.
10. Almeida LF. De JK a FHC: apontamentos para a análise das lutas sociais no Brasil contemporâneo. In: Rampinelli WJ, Ouriques ND. (orgs). No fio da navalha. São Paulo: Xamã; 1997.
11. Oliveira VS. Terceiro setor e turismo: estudo de caso Instituto Joinville. Joinville: Bom Jesus/Ielusc; 2008.
12. Demo P. Sociologia: uma introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Atlas; 1987.
13. Pereira C. Captação de Recursos *Fund Raising*: conhecendo melhor porque as pessoas contribuem. São Paulo: Mackenzie;

- 2001.
- 14 Santos AJN . Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIPs – Marco Legal do Terceiro Setor – Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Salvador: Universidade Federal da Bahia; 2000.
 - 15 Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional da Justiça. Lei nº 9.790 de março de 1999. Brasília: Ministério da justiça; 1999.
 - 16 Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional da Justiça. Portaria nº 24, 11 de novembro de 2007. Brasília: Ministério da justiça; 2007.
 - 17 Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria nacional da Justiça Cadastro Nacional de Entidades qualificadas no Ministério da Justiça. Brasília: Ministério da justiça; 2009.
 - 18 Minayo MCS. Hermeneutica-dialética como caminho do pensamento social. In: Minayo MCS, Deslandes SF. Caminhos do pensamento: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz; 2002.
 - 19 Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro: HUBITEC-ABRASCO; 1999.
 - 20 Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília; 2005.
 - 21 Odilla F. Oposição usa CPI das ONGs como arma contra governo em investigação da Petrobras. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u573587.shtm>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
 22. Waiselfisz JJ. Mapa da Violência nos municípios brasileiros - 2008. Unesco; 2008.
 23. Barbosa MNL, Oliveira CF. Manual de ONGs - Guia Prático de Orientação Jurídica. 4ª Ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV; 2003
 - 24 Associação e Oficinas de Caridade Santa Rita de Cássia. <http://www.osa.org.br/osa/sis/ofcaridade.html>. <Acesso em 26 de novembro de 2009>
 - 25 Associação Beneficente Portas de São Pedro. <http://www.portasdesaopedro.org/>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
 - 26 Associação Beneficente 30 de Setembro. Disponível em: <http://www.portasdesaopedro.org/>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
 - 27 Grupo Raio de Sol. <http://www.raiodesol.org.br/>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
 28. Instituto do Bem Estar Social e Promoção à Saúde. <http://www.inbesps.com.br>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
 - 29 Freud S. Sobre o Narcisismo: uma introdução (1914). In: Freud S. Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de. Rio de Janeiro: Imago; 1969.
 30. Instituto Matheus Moraes. <http://www.institutomatheusmoraes.com.br>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
 - 31 Chesnais JC. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. Ciênc. Saúde coletiva, 1999; 4(1): 53-69.
 - 32 Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva. A Privatização da Rede Pública é Ineficiente e Injusta. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/index.php>. <Acesso em: 26 de novembro de 2009.>
 - 33 Saúde Mental e Cidadania. A privatização da rede pública é injusta. <http://saudentalecidadania.blogspot.com/2010/02/privatizacao-da-rede-publica-e.html> <Acesso em: 26 de novembro de 2009>
- 34 Campa R. A época das incertezas e as transformações do Estado contemporâneo. São Paulo: Difel; Instituto Italiano di Cultura; 1985.