

## O SIGNIFICADO DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EMITIDO PELO CNAS

Jucileide Ferreira do Nascimento\*

**RESUMO:** *Pretende-se identificar o significado do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS) emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para Entidades Beneficentes de Assistência Social. O trabalho foi dividido em três aspectos principais: a) Análise da relação público e privado no campo assistencial; b) Análise dos princípios e diretrizes da política de assistência social e o papel do CNAS na implementação dessa política; c) Análise do processo de emissão do CEAS e o seu significado para o orçamento da seguridade social.*

**Palavras-chave:** Conselho Nacional de Assistência Social; Política social; Lei Orgânica da Assistência Social.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado da pesquisa realizada para fins de elaboração da Dissertação de Mestrado em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (2004).

A definição de atribuições do Estado e da sociedade civil, no que se refere à assistência social, vem ocorrendo desde a Constituição de 1988, que incorporou essa política ao sistema de Seguridade Social, composto pela Previdência, Saúde e Assistência Social.

A fim de identificar as mudanças provocadas na relação público e privado no campo assistencial, após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), enfocando um dos aspectos dessa “colaboração vigiada” (Boschetti: 2003), ou seja, o processo de concessão de um certificado pelo CNAS para as entidades beneficentes de assistência social, definimos os seguintes objetivos específicos : a) identificar quantas e quais são as entidades beneficentes de assistência social detentoras do CEAS; b) verificar quais são os critérios utilizados pelo CNAS para conceder ou não o certificado; c) verificar se as ações desenvolvidas pelas entidades cumprem os princípios estabelecidos na LOAS; d) analisar os processos de concessão do certificado no âmbito do CNAS; e) constatar quanto o orçamento da Seguridade Social deixa de arrecadar com as isenções garantidas pelo certificado; f) desvendar o processo cartorial desempenhado pelo CNAS a partir da análise das resoluções publicadas pelo mesmo.

Este trabalho estrutura-se em três aspectos principais: 1) análise da relação público e privado no campo assistencial, enfocando todos os seus aspectos que vão desde a definição conceitual de Política Social e Questão Social, até uma análise dos segmentos que compõem o Terceiro Setor; 2) análise dos princípios e diretrizes norteadores da política de assistência social, buscando conhecer o papel do CNAS na implementação dessa política; 3) análise do significado do CEAS para as entidades beneficentes de assistência social e para o orçamento da seguridade e a importância da atuação dessas entidades para a implementação da LOAS.

---

\* Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Católica do Salvador – UCSal.

## DESENVOLVIMENTO DO TEMA DO TRABALHO

Desvendar o significado do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS), para as Entidades Beneficentes de Assistência Social, dentre outras coisas exigiu que nesse estudo fossem analisados os seguintes aspectos: a relação entre a esfera pública e a privada no campo assistencial; o heterogêneo universo do Terceiro Setor e sua atuação no campo social; a política pública de assistência social no Brasil; o papel das Entidades Beneficentes de Assistência Social na implementação da LOAS. Nessa análise buscamos enfatizar a relação entre a esfera pública e a privada no campo assistencial, contextualizando historicamente a *questão social* e a política social. Com isso, chegamos à conclusão de que ambas estão imbricadas reciprocamente e que são produtos do cenário econômico, social e político no qual estão inseridas.

Além disso, percebemos que os avanços e retrocessos em torno da Política Social são resultados diretos do sistema capitalista em vigor. Assim, Política Social e Questão Social são expressões da situação e da ação da “classe-que-vive-do-trabalho” (Antunes: 1998) no sistema capitalista de produção, e essa classe, ao publicizar suas demandas e necessidades sociais, exige do poder público a concretização dos seus direitos sociais.

Para alguns teóricos, o sistema de proteção social executado apenas pelo poder público entrou em decadência, e em seu lugar foi proposto um “novo” modelo de proteção social, o *welfare mix* (pluralismo de bem-estar).

Essa nova proposta recebeu a denominação de “pluralismo de bem-estar”, que agrega em seu interior vários provedores (Abrahamson: 1995): O Estado, o voluntariado, os mercados privados e as redes informais (família, vizinhos, amigos). Esses atuam na provisão do bem-estar social. A principal característica desse novo modelo é a diminuição do papel do Estado (Johnson: 1991). Especificamente no caso do Brasil, o processo de reestruturação das políticas sociais, desde a década de 90, teve como característica principal a mudança da primazia de papéis, o que antes era dever estatal, agora pode ser atribuído ao mercado ou à sociedade civil organizada. Isso acarretou dentre outras coisas a redução do papel do Estado, restando a ele a tarefa de articular as outras duas esferas e suas respectivas organizações e regular as ações nessa área. Segundo Yazbek (1995), isso significou a “*refilantropização da questão social*”.

Como resultado disso, no Brasil, foi propagado a eficiência do Terceiro Setor na área social. No entanto, estudos (Montão: 2001) revelam que esse não é um termo neutro, e que ele abarca em seu interior organizações bem heterogêneas, com interesses divergentes e com as mais diferentes intencionalidades.

Com o objetivo de analisarmos essa temática e averiguarmos o seu impacto no sistema de proteção social brasileiro, delimitamos a nossa investigação em torno de um segmento específico do Terceiro Setor, ou seja, as entidades beneficentes de assistência social. Reafirmamos que a atuação de entidades da sociedade civil na área social não é uma novidade, na verdade, a história nos revela que essa parceria sempre existiu, no entanto houve mudanças significativas a partir dos anos oitenta. Com a Constituição de 1988 e com a LOAS, essas entidades deveriam ser submetidas às normas do poder público e atender aos critérios eleitos por ele.

Esses critérios entraram em vigor a partir do novo marco legal, e com isso as entidades continuaram a receber isenções e outros recursos públicos, inaugurando assim uma colaboração vigiada (Boschetti: 2001). Dentre as novidades, podemos citar a criação dos conselhos gestores, que funcionam como instrumentos de mediação entre a esfera pública e a privada, garantindo assim a participação da sociedade civil organizada na implementação das políticas públicas. Como, por exemplo, o CNAS, órgão paritário entre sociedade civil e governo criado com o objetivo de garantir a democratização e o controle social dos processos decisórios em torno da política pública de assistência social.

Dentre as atribuições previstas na Lei 8.742, de 07/12/93 (LOAS), para esse órgão está a concessão do registro e certificado para as entidades beneficentes de assistência social (CEAS). Com essa atribuição o conselho detém o poder de definir quais as entidades que podem ou não pleitear, perante o fisco competente, a isenção fiscal e outros tipos de imunidades tributárias.

Além disso, esse certificado serve como instrumento de publicização do trabalho desenvolvido pela entidade, possibilitando assim o reconhecimento público do mérito das ações por ela desenvolvidas na área social.

No entanto, essa atribuição do CNAS vem gerando diferentes polêmicas no interior desse conselho, citadas a seguir: continuidade ou não dessa atribuição do CNAS, pois a mesma prejudica a realização das demais atribuições do conselho e reforça o caráter cartorial do CNAS; fim das isenções e imunidades para as entidades da sociedade civil e criação de outros mecanismos de financiamento; exclusão das entidades de educação e de saúde do CNAS (as mesmas deveriam receber o certificado do seu respectivo conselho); indefinição do conceito de entidade beneficente de assistência social; os critérios exigidos para concessão do CEAS não garantem o cumprimento dos preceitos legais estabelecidos na LOAS pelas Entidades; a dificuldade do CNAS em saber o significado dessas isenções para o orçamento da Seguridade Social.

Para investigar o significado do certificado de entidade beneficente de assistência social emitido pelo CNAS, adotamos como abordagem metodológica o materialismo histórico dialético, pois o mesmo nos deu condições de fazer uma releitura do contexto econômico, social e político, no qual o objeto de pesquisa está inserido, permitindo ainda uma discussão permanente das condições existentes na sociedade como um todo, fornecendo-nos subsídios para uma análise crítica da realidade social.

O caráter qualitativo da pesquisa nos deu condições de conhecer o processo histórico de transferência de atribuições do Estado para a Sociedade civil no campo assistencial, e com isso desvendar os diferentes níveis e as inter-relações entre essas duas esferas. As dimensões balizadoras dessa análise foram: os critérios utilizados pelo CNAS para concessão do certificado, o montante de evasão no orçamento da seguridade social provocado pela emissão do CEAS, a finalidade social das entidades beneficentes possuidoras do CEAS.

As técnicas utilizadas foram a pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada. Com a pesquisa documental (cadastro das entidades registradas no CNAS), obtivemos os dados objetivos necessários para o delineamento do perfil e do quantitativo de entidades possuidoras do CEAS. Em seguida analisamos os critérios utilizados pelo CNAS para conceder esse certificado (leis, decretos, portarias, resoluções, atas de reuniões, notas técnicas do CNAS).

Por fim, analisamos uma amostra de alguns processos de concessão do CEAS já julgados pelo CNAS, elegendo para isso as entidades consideradas de grande porte (segundo o INSS com isenção superior a 250 salários mínimos), como também o levantamento do montante de isenção fiscal concedida às entidades possuidoras do CEAS. As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com os conselheiros e técnicos do CNAS e um representante do INSS, totalizando 23 entrevistas. Após a sistematização e análise dos dados coletados, fizemos uma articulação entre esses e as referências teóricas da pesquisa, respondendo assim às questões, com isso buscando promover uma relação entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática (Minayo: 1996).

## CONCLUSÃO

Na realização da pesquisa, obtivemos subsídios para responder de forma incipiente algumas questões. Como, por exemplo, no caso da continuidade ou não do financiamento

indireto das entidades beneficentes através da isenção e da concessão de imunidades tributárias. Acreditamos que essa continua sendo a proposta mais viável diante do quadro atual das políticas sociais brasileiras. Essas continuam com ações reducionistas, e o atendimento da população continua sendo prestado de forma precária e paliativa.

O Estado não vem garantindo o acesso universal aos benefícios e serviços sociais ao seu público-alvo. Além disso é histórico o fato de o poder público nunca ter atuado sozinho na busca de respostas aos problemas sociais vivenciados pela população brasileira. Dessa forma, acreditamos que essa “colaboração vigiada” (Boschetti: 2001) continua sendo a saída mais viável na atual conjuntura política, econômica e social do Brasil.

Os cuidados nessa parceria devem girar em torno do respeito e do cumprimento das normas legais em vigor, visando com isso o exercício do controle social, e esse, por sua vez, deve ocorrer entre as duas esferas (pública e privada), ou seja, controle da sociedade civil organizada sobre o Estado e desse sobre essa mesma sociedade.

Outra discussão em voga no conselho é o fim dessa atribuição do CNAS e a transferência da mesma para outros órgãos governamentais (INSS; MPAS), pois essa não seria a melhor solução. Primeiro, porque o que deve ser valorizado na avaliação da emissão ou não do certificado não é apenas o aspecto jurídico e contábil dessas entidades. Pela natureza e lógica de funcionamento desses órgãos governamentais, sabemos que esses continuariam sendo os aspectos mais importantes no processo de análise.

Nessa avaliação, além desses aspectos, deveria ser observada e investigada com mais rigor a finalidade social dessas entidades, o mérito do trabalho desenvolvido e o impacto da ação dessas entidades no seu *locus* de atuação.

No que se refere à continuidade da concessão do CEAS ou não para as entidades de educação e de saúde, acreditamos que o problema não pode ser limitado à permanência ou não das mesmas nesse conselho, e a solução não seria simplesmente a transferência da emissão de um certificado parecido com o CEAS para essas entidades pelos seus respectivos conselhos.

Isso não resolveria o problema, apenas ocorreria com isso uma transferência de responsabilidades, pois o grande mote de discussão não está na posse do certificado, mas no que ele pode garantir a essas entidades em termos de isenção fiscal e o que representa para os cofres públicos em termos de perda de arrecadação.

O que deve ser transformado é a forma como essa concessão vem ocorrendo, os critérios em vigor atualmente devem ser revistos, pois estes não garantem o compromisso dessas entidades com a implementação da política pública de assistência social e o atendimento do público-alvo definido pela LOAS.

A emissão de um certificado de entidade beneficente de assistência social para instituições gigantescas que cobram valores exorbitantes na prestação dos seus serviços (mensalidades escolares, despesas hospitalares) é sem dúvida um paradoxo. Essas entidades, para garantir a obtenção desse certificado, realizam projetos assistencialistas nas periferias das grandes cidades, sem contar com pessoal qualificado.

Executam ações descontínuas e fragmentadas, ou oferecem aos seus funcionários e filhos bolsas de estudos, que são considerados salários indiretos. Elas deveriam na verdade ser comprometidas com a efetivação de ações e a prestação de serviços que garantissem a universalização do atendimento da população usuária, o enfrentamento e o combate à pobreza e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com o cumprimento de ações como essas, as entidades poderiam ser de fato parceiras do Estado na implementação de uma política pública de assistência social conforme preconiza a LOAS, ou seja, uma política de assistência social “*latu sensu*” (Pereira: 1994).

Outro dado relevante da pesquisa foi o motivo que mobilizou essas entidades a pleitearem o certificado. Averiguamos que a maioria busca com o CEAS a possibilidade de obterem a

isenção fiscal. Entretanto, existem entidades, principalmente as de pequeno porte que, na maioria das vezes, trabalham com profissionais voluntários, que buscam com o CEAS o reconhecimento pelo seu trabalho, ou seja, buscam o mérito social e a publicização de suas ações.

No entanto, alertamos que o problema maior não está no objetivo que essas entidades querem alcançar, ao pleitearem o CEAS, mas na forma como ele é concedido, assim o problema está no âmbito do conselho gestor e do seu colegiado que define quem deve ou não receber o certificado.

Dentre os problemas encontrados na emissão do parecer dos conselheiros desse colegiado, podemos listar: descumprimento dos parâmetros legais estabelecidos para a concessão do CEAS; votos dos conselheiros baseados no bom senso individual de cada um sem observar as regras legais em vigor; corporativismo por parte de alguns conselheiros da sociedade civil; criação de regras específicas privilegiando algumas instituições. É preciso que sejam realizadas mudanças significativas nas relações estabelecidas entre o colegiado e as entidades requerentes do CEAS.

Devem ser criadas normas e procedimentos que garantam o compromisso desse colegiado com a lisura do processo pelo qual são responsáveis diretos.

O CNAS deve continuar sendo o guardião dos preceitos legais, no que diz respeito à implementação da política de assistência social por entidades beneficentes de assistência social, e deve dedicar especial cuidado aos processos de registro e ou concessão do CEAS, coibindo, com isso, a configuração do mesmo como mais um espaço de negociações e corporativismo, sem compromisso com a política pública de assistência social.

E por sua vez o significado do CEAS para as entidades pode e deve conjugar dois aspectos, sem que um prevaleça em detrimento do outro: a isenção fiscal, garantindo assim a auto-sustentabilidade das entidades e o compromisso com a implantação de uma política pública de assistência social de acordo com o estabelecido na LOAS.

Das análises realizadas no percurso desse estudo, foi possível abstrair as seguintes conclusões: a importância da continuidade da parceria entre a esfera pública e a privada na área social, ressaltando ainda a necessidade de um novo estatuto que estabeleça o cumprimento das regras existentes sobre as formas de execução dessa colaboração vigiada; a necessidade de desmistificar o termo “terceiro setor” e assim explicitar o seu real significado, desvendando a heterogeneidade dos segmentos que o constituem (ONG’s; Associações; Entidades; etc.); a realização de um efetivo controle social do Estado para a sociedade e vice-versa; a publicização dos atos do CNAS; a necessidade de mudança nas relações entre o colegiado e as entidades, evitando assim o corporativismo e o privilegiamento de algumas entidades; reavaliação da relação entre o Estado e a sociedade civil de forma que seja garantido o controle social; redefinição do papel das entidades de educação e de saúde possuidoras do CEAS, na implementação da política de assistência social; reavaliação dos votos proferidos pelo colegiado no momento da concessão do CEAS, visando à garantia do cumprimento do marco legal; compromisso dos conselheiros do CNAS com a defesa de uma política pública de assistência social comprometida com a equidade e a justiça social.

Ao acreditar na viabilidade dessa parceria sob um novo estatuto de colaboração entre a esfera pública e a privada, esse trabalho buscou contribuir para a publicização do debate sobre essa temática e com isso materializar o compromisso com a defesa de uma política pública de assistência social fundamentada na justiça social e na cidadania.

Os resultados dessa pesquisa indicaram dentre outras coisas: não podemos utilizar o termo Terceiro Setor sem fazer uma análise apurada dos seus desdobramentos e intencionalidades; o CNAS é imprescindível para a concretização de uma política pública de assistência social como prevista na LOAS; o CEAS significa para as entidades a obtenção da isenção fiscal; são significativos os valores dessas isenções tanto para os cofres públicos (deixam

de arrecadar) quanto para as entidades (deixam de pagar); as entidades beneficentes de assistência social possuem um papel essencial para a implementação da LOAS.

Deve ser criado um novo estatuto que estabeleça critérios claros para o exercício do controle social sob a esfera pública e a privada no campo assistencial, visando a lisura da gestão de recursos públicos por entidades privadas.

## REFERÊNCIAS

**ABRAHAMSON**, Peter. Regímenes Europeus del bienestar y Polyticas sociales e Europeas: Convergencia de Solidariedade? In.: **SARASA**, Sebastian Y **MORENO**, Luís. El Estado del bienestar en la Europa del Sur. Consenso Superior de Investigaciones Científicas/Instituto de Estudos Sociales Avanzados. Madrid, 1995.

**BOSCHETTI**, Ivanete. Assistência Social: Os limites à efetivação do direito. *Katálysis*, Florianópolis, n.º. 04, 2001.

**JOHNSON**, Norman. El Estado de bienestar en transición: la teori e la práctica del pluralismo de bienestar. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1990.

**MINAYO**, M.C.S. (org.). Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

**MONTAÑO**, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

**PEREIRA**, Potyara A. P. A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

**YASBEK**, Maria Carmelita. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. In.: *Cadernos Abong* n.º. 3, 1995.