

A AÇÃO SOCIAL NA PUC-RIO: DIREITO OU BENESSE?

Aluna: Graziela Figueiredo de Carvalho
Orientadora: Telma Lage

Introdução

A prática da assistência ao outro está presente na história da humanidade desde os tempos mais remotos. Já na Grécia e Roma antigas, há registros de ações de assistência social estatal, com a distribuição de trigo aos necessitados. Na Idade Média, a forte influência do Cristianismo, através da doutrina da fraternidade, incentivou a prática assistencial com a difusão das confrarias que apoiavam às viúvas, os órfãos, os velhos e os doentes.[1]

Com a expansão do capital e a precarização do trabalho, a pobreza se torna visível, incômoda e passa a ser reconhecida como um risco social. Nesse contexto, surgem as “Poor Laws” ou Leis dos Pobres, políticas de natureza pública e caritativa, inauguradoras da primeira fase da evolução da política social[2], disseminadas em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX.

Dentre as referidas leis, merece destaque a implementada na Inglaterra, alvo de reforma em 1834. Segundo Couto[3], por essa lei *“os pobres abdicaram de seus direitos civis e políticos em troca de sua manutenção pela coletividade. Por meio de uma taxa, paga pelos cidadãos, e com a preocupação de que os pobres representavam um problema para a ordem pública e de higiene para a coletividade, o tratamento deveria ser feito pelas paróquias, que tinham a tarefa de controlá-los. Evitavam, assim, que as populações empobrecidas prejudicassem o funcionamento da sociedade e, ao atendê-las dessa forma, não criavam situações indesejáveis para a expansão do capitalismo e para o necessário sentimento de competição que deveria pautar a integração dos homens na vida social”*.

Como se vê, a assistência social historicamente esteve revestida por um forte aspecto caritativo e beneficente, que despia seu público alvo da condição de cidadão, de indivíduo capaz, ou seja, sujeito de direitos, transformando-o em incapaz, carente e necessitado da benevolência dos mais abastados da sociedade. A pobreza era considerada um atributo individual daqueles que não se esforçavam para superá-la e que, portanto, eram tidos como responsáveis pela situação de miséria em que se encontravam.

No Brasil, as ações assistenciais estiveram originalmente ligadas às igrejas, a grupos dotados de motivações religiosas, tais como eram as Santas Casas e as irmandades leigas, como as dos Vicentinos[4], bem como a sociedades beneficentes. Fundada em 1543, a Santa Casa da Misericórdia de Santos foi o primeiro hospital construído no Brasil e na América Latina.

Observando a história política nacional, pode-se perceber que o campo assistencial foi marcado por práticas clientelistas, assistemáticas, de caráter focalizado e com traços conservadores, sendo operado por sujeitos institucionais desarticulados, com programas

¹ CARVALHO, Rogério Tobias de. “Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social”. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 15.

² VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. “Em torno do conceito de política social: notas introdutórias”. Disponível em <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em 12 de julho de 2007.

³ COUTO, Berenice Rojas. “O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006, p. 63.

⁴ CARVALHO, Rogério Tobias de. Op. cit., p. 15

sociais estruturados na lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito[5]. As heranças clientelista e patrimonialista estatais impediam que se rompesse com a natureza assistencialista das políticas sociais.

No campo legal, somente em 1988, com a promulgação da denominada popularmente como “Constituição Cidadã”, é atribuído à assistência social o status constitucional de direito subjetivo⁶, passando ela a compor o rol dos Direitos Sociais (vide art.6º, CF88). Além disso, passa a integrar também o tripé da seguridade social (vide art. 194, caput, CF88), ou seja, “o conjunto integrado de ações de **iniciativa dos poderes públicos e da sociedade**, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à **assistência social**”[7]. A partir de então, a assistência social é elevada a condição de **política social pública**, de caráter não-contributivo, voltada para a realização dos direitos sociais daqueles que dela necessitem.

Finalmente, em 1993, é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/93), regulamentando a assistência social como direito do cidadão, política social de cunho público e não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, sendo ela regida pelos princípios da universalização dos direitos sociais e do respeito à dignidade do cidadão, dentre outros.

Conforme explicitado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a LOAS, “*marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade*” [8].

Contudo, conforme se depreende da análise do art. 194 da CF, nosso ordenamento jurídico não restringiu ao Estado a atuação na promoção da assistência social, o que é corroborado pela concessão de benefícios fiscais a instituições privadas que preenchem os requisitos estabelecidos em lei. Este fato tem contribuído para o crescimento contínuo do denominado Terceiro Setor.

Como se sabe, a assistência social tem como objetivo a efetivação do Estado Democrático de Direito, por meio da promoção dos direitos sociais, contribuindo para a redução da exclusão social ao propiciar oportunidades de emancipação àqueles que, sem tal assistência, não os alcançariam.

Nesse contexto, encontram-se as instituições privadas de educação superior sem fins lucrativos que, em consonância ao disposto nos artigos 6º, caput e art. 205, ambos da Constituição Federal, apresentam-se como atuantes no campo do direito social à educação. Quando direcionam seus serviços aos que necessitam do direito à assistência para alçar ao nível do ensino superior, enquadram-se como parceiras do Estado na promoção da assistência social, conforme previsto nos arts. 1º e 4º da LOAS.

Surge uma indagação: qual seria a natureza jurídica da prestação fornecida por estas instituições privadas? Direito subjetivo ou benesse?

⁵ COUTO, Berenice Rojas. “O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?”. São Paulo: Cortez, 2006, p. 71, 166 e 168.

⁶ Entende-se como direito subjetivo o poder de ação, assente no direito objetivo, destinação a satisfação de determinado interesse. Dentre suas características estão a correspondência a um dever jurídico, ou seja a obrigação de cumprir; a possibilidade de violação, ou seja, de que a parte contrária deixe de cumprir o seu dever e a existência de um meio jurídico – de uma ação judicial – para exigí-lo, mediante o acionamento do Estado, sob a forma do Poder Judiciário.

⁷ Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 194, caput. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em 12 de junho de 2007.

⁸ Política Nacional de Assistência Social, Brasília:2004. Disponível em <<http://mds.brasil.gov.br>>. Acesso em 14 de agosto de 2006.

No âmbito das instituições de ensino superior (IES) filantrópicas, merece destaque a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, haja vista seu pioneirismo em uma política privada de ação afirmativa, destinada à concessão de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, o denominado programa de bolsas ação social.

Nesse contexto, pretende-se analisar a natureza jurídica das bolsas ação social fornecidas pela PUC-Rio – direito ou caridade? -, sob a ótica da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, se dividirá o estudo em 3 partes. Em um primeiro momento, será apresentado um breve histórico da PUC-Rio e sua experiência na concessão de bolsas de estudo integrais a alunos de baixa renda. Em seguida, parte-se para a análise do conceito de entidade beneficente de assistência social e sua repercussão jurídica no campo das imunidades/ isenções tributárias. Por fim, traz-se a debate algumas considerações acerca da eficácia dos direitos fundamentais sociais nas relações entre particulares. Após essas considerações, acredita-se ter alcançado um substrato mínimo que permita caracterizar a natureza da assistência fornecida pela universidade.

Com isso, o que se almeja é suscitar o debate acadêmico acerca do status que se tem conferido ao alvo das ações assistenciais do Terceiro Setor, confrontando-o àquele estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A experiência da PUC-Rio: o programa de bolsas ação social

A PUC-Rio foi a primeira universidade privada do país, criada por iniciativa da Igreja Católica, tendo como seus fundadores o arcebispo Dom Sebastião Leme e o padre Leonel Franca, que veio a ser posteriormente o primeiro reitor da universidade. A alta direção da instituição pertence ao grão-chanceler, ou seja, ao arcebispo do Rio de Janeiro que é ligado diretamente a Roma⁹.

Declarada desde 1958 como de utilidade pública e sendo reconhecida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como **entidade beneficente de assistência social** – ou entidade de fins filantrópicos, conforme definição anterior à MP 2.187-13/2001 – a universidade se destaca pelo seu caráter comunitário e por seus programas assistenciais.

Em seu Marco Referencial¹⁰, é definida como *“uma universidade particular e confessional, que tem ademais um caráter comunitário, enquanto está ligada a um grupo social que aceita a inspiração da tradição humanístico-cristã da Igreja Católica e, ainda, enquanto em sua atuação se concebe como uma instituição prestadora de um serviço de interesse público.*

Sua legitimidade como entidade particular, confessional e comunitária está fundamentada nos seguintes princípios estabelecidos pela Constituição da República do Brasil: 1) “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II; 2), “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (art. 206, III).”

Em sua estrutura, além de uma reitoria, a PUC-Rio possui quatro vice-reitorias setoriais: acadêmica, administrativa, desenvolvimento e comunitária. No âmbito da Vice-Reitoria Comunitária, existem sete coordenações, dentre as quais destaca-se a Coordenação de Bolsas e Auxílios; esta possui entre suas atribuições a concessão de bolsas de estudo¹¹, auxílio a

⁹ PAURA, Simone Giglio. “Os programas de assistência aos universitários da PUC-Rio – um estudo da bolsa ação social”. Rio de Janeiro. 2001. 133p. Dissertação – Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. p. 2.

¹⁰ Documento baseado nos estatutos da PUC-Rio onde são expostos os objetivos e compromissos da universidade. Disponível em <<http://www.puc-rio.br>>. Acesso em 12 de julho de 2007.

¹¹ A universidade possui hoje 13 modalidades de bolsas administradas pela Vice-Reitoria Comunitária, quais sejam: Ação Social, PUC, Coral, Dependente de Professor PUC e Bolsa Docente, Dependente de Professor de Universidade Privada, Esporte, Institucional, Seminaristas e Religiosos, Estágio e CEHAB. Além disso, no

alunos (referentes a débitos escolares) e auxílio a funcionários (adiantamentos salariais, empréstimos para atender situações emergenciais)[12].

Com o intuito de oferecer soluções aos estudantes que enfrentavam dificuldades em arcar com o financiamento de seus cursos, foi criada no início da década de 70 a bolsa rotativa que consistia em uma modalidade reembolsável de financiamento, na qual o aluno bolsista, após a conclusão do curso, devolveria à PUC-Rio o valor custeado. A universidade, por sua vez, beneficiaria novos bolsistas.

Com a promulgação das Leis 8.212/1991 (LOSS) e 8.742/1993 (LOAS), a PUC-Rio viu-se obrigada a deixar de “exigir” o reembolso dos ex-bolsistas que passaram, então, a assumir moralmente o compromisso de ajudar, por meio de doação em conta bancária de quantia não-determinada, os futuros bolsistas. Assim, a partir de 1994, a bolsa de estudo reembolsável passou a ser denominada Bolsa PUC[13].

Nesse mesmo ano, foram admitidos na PUC-Rio, mediante aprovação no vestibular, o primeiro grupo de alunos oriundos de projetos comunitários. Tratava-se, na verdade, de um grupo de quatro alunos provenientes do PVNC (Pré-Vestibular para Negros e Carentes), movimento social de educação popular que, além de preparar estudantes com situação sócio-econômica precária para o exame vestibular, os capacitava a discutir problemas referentes à questão da cidadania para as populações negras e carentes.

O primeiro núcleo do movimento surgiu em São João de Meriti, município localizado na Baixada Fluminense, em 1993, tendo sido concebido e organizado pelo frei franciscano Davi R. Santos, Alexandre do Nascimento, Antonio Dourado e Luciano Dias, a partir de reflexões dos grupos engajados em trabalhos populares e eclesiais, especialmente a Pastoral do Negro[14]. Com o sucesso do trabalho, novos núcleos foram surgindo, bem como outros cursos pré-vestibulares comunitários foram se espalhando pelo Estado do Rio de Janeiro, chegando-se a contabilizar em 2004 cerca de 24[15] projetos conveniados à PUC.

Inicialmente, os alunos recebiam automaticamente a bolsa de estudos (Bolsa PUC – antiga Bolsa Reembolsável); com a ampliação do projeto e com o aumento do número de alunos oriundos de movimentos comunitários conveniados, estabeleceu-se um processo seletivo realizado pelas assistentes sociais onde se buscava analisar a situação sócio-econômica e familiar do candidato à bolsa.

A partir de 1999, criou-se uma modalidade específica de bolsas voltada para esse universo de alunos: a bolsa ação social. Segundo Paura, trata-se de uma “*bolsa assistencial, voltada aos alunos oriundos de pré-vestibulares alternativos, que conseguem passar no vestibular da PUC-Rio, estando, assim, isentos do pagamento das mensalidades*”[16], bem como do pagamento da matrícula.

Em que pese à concessão das bolsas integrais de estudo, muitos alunos abandonavam os cursos vencidos pelo alto custo de manutenção na universidade. Atento a essa necessidade, anos depois, o Centro de Pastoral Anchieta criou o FESP (Fundo Emergencial de

âmbito da Vice-Reitoria Acadêmica existem as bolsas de Desempenho Acadêmico e Iniciação Científica. Acrescente-se também a estas a bolsa PROUNI, fornecida pelo governo federal.

¹² SOUZA, Marcio de. “O perfil do aluno com Bolsa PUC: uma referência para uma ação propositiva do Serviço Social”. Rio de Janeiro. 2004. 64p. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

¹³ SOUZA, Marcio de. Op. cit. p. 26.

¹⁴ PAURA, Simone Giglio. Op. cit. p. 54.

¹⁵ Alguns dos projetos conveniados: Projeto Êxito, EDUCAFRÓ, In Vest, Pré-Vestibular Alternativo e Comunitário Santa Edwiges e São Pedro, Pré-Vestibular do Leme, Sonho Cidadão, Vetor, Centro de Estudos e Ações Sociais da Maré, Pré-Vestibular da Rocinha, Congregação Mariana, Projeto Escola Parque, Novo Estímulo Escola Estadual Professora Minervina Barbosa de Castro, Cidadão 2001, Santo Eugênio, PVNC, Construção, CAMPO, PVCAT, Cidadão, Terreirão, Paróquia de São Jerônimo, Gabinal Margarida, Ganga-Zumba e Professor Muniz-Sodré.

¹⁶ PAURA, Simone Giglio. Op. cit. p. 48.

Solidariedade da PUC-Rio), oferecendo subsídio a transporte, alimentação e moradia aos alunos de baixa renda, possuidores de bolsa de estudo integral, o que acabou por viabilizar a permanência dos alunos bolsistas de ação social no curso superior, garantindo o sucesso dessa experiência pioneira.

Em 2005, contabilizava-se aproximadamente 700 bolsistas, 38 alunos do curso de Direito. O enfoque do presente trabalho a este curso deve-se ao fato de ser ele alvo da pesquisa “Projeto Bolsistas”, desenvolvida no âmbito do Núcleo de Direitos Humanos do Departamento de Direito da PUC-Rio, cujo objetivo principal é conhecer os alunos bolsistas ação social do curso de Direito.

Dentre os 38 bolsistas ação social matriculados no curso de Direito no 1º semestre de 2005, 31 tiveram seus dados sócio-econômicos tabulados pela pesquisa, por meio do acesso as fichas de estudo sócio-econômico, preenchidas no momento do agendamento da entrevista com a assistente social, fornecidas pela Vice-Reitoria Comunitária. Este fato pode ser atribuído à ausência de informatização dos dados, o que, acreditamos, tenha possibilitado a perda de algumas fichas. A partir do 1º semestre de 2004, o preenchimento destas, antes realizado manualmente pelo aluno, passou a ser feito por meio do SGU – Sistema de Gerência Universitária, acessado em computadores localizados no RDC – Rio Data Centro.

A seguir, apresentamos alguns dados relativos ao perfil do aluno bolsista ação social do curso de Direito, alcançados por meio da análise das fichas de estudo fornecidas:

Gráfico I - Distribuição do número de alunos bolsistas de ação social do curso de Direito, segundo sexo, no ano de 2005.

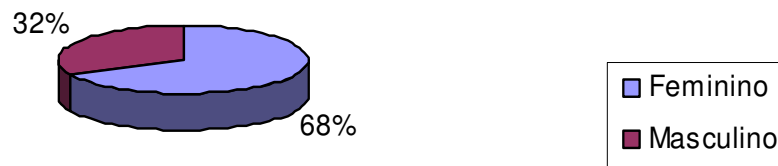


Gráfico II - Distribuição do número de alunos bolsistas de ação social do curso de direito, segundo realização de atividade remunerada, no ano de 2005

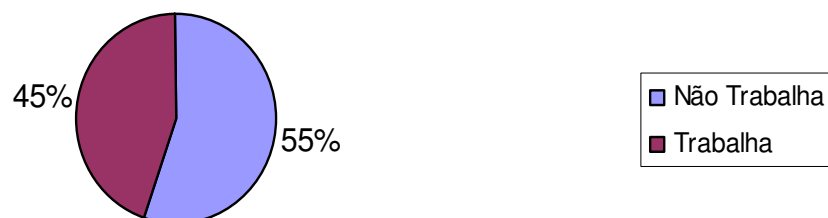


Gráfico III - Distribuição do número de alunos bolsistas de ação social do curso de direito, segundo zona residencial, no ano de 2005

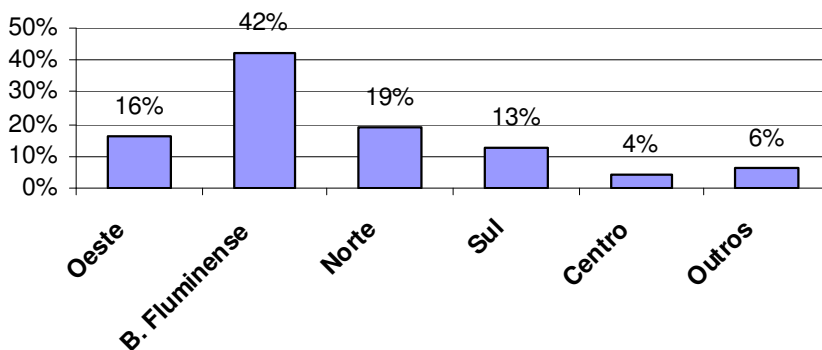
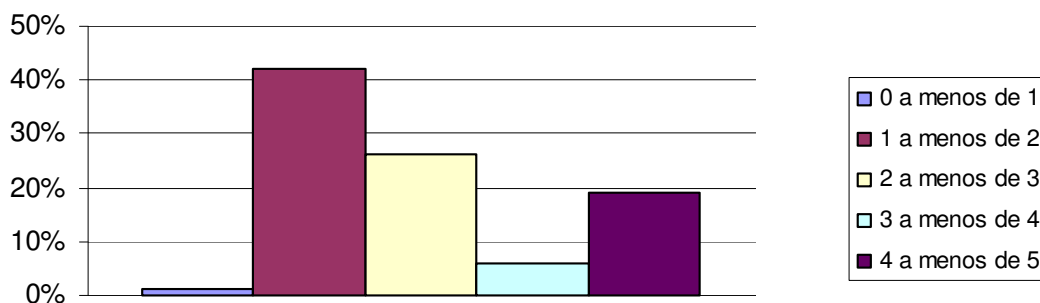


Gráfico IV - Distribuição do número de alunos bolsistas de ação social do curso de direito, segundo renda bruta familiar em salários mínimos, no ano de 2005



No decorrer da pesquisa, percebeu-se uma redução gradativa da entrada de bolsistas ação social no curso de Direito.

Em 2006, contabilizava-se o número de 28 alunos bolsistas ação social no âmbito do Departamento de Direito; no 1º semestre de 2007, este número já estava reduzido para 21 alunos.

Atribui-se tal fato a adesão da universidade ao PROUNI (Programa Universidade para todos) que, acredita-se, absorverá o público alvo das bolsas ação social.

O PROUNI consiste em um programa, integrante de uma política pública de promoção de direitos sociais, instituído no país por meio da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, convertida posteriormente na Lei 11.096/2005, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais de 50% para cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior.

Ao aderir o programa, a universidade se compromete a disponibilizar para o governo 10% das vagas de cada curso, a serem preenchidas pelos bolsistas segundo os critérios estabelecidos em lei. Em contrapartida, torna-se isenta do pagamento de algumas contribuições e impostos, quais sejam, Cofins, Contribuição para o PIS/Pasep, CSLL e IRPJ (art. 8º da MP 213/2004 e art. 1º da IN nº 456/2004 SRF).

Em que pese a importância de tal programa e a rica discussão que o mesmo tem suscitado, o presente trabalho se deterá em analisar a condição jurídica da PUC antes da adesão ao PROUNI[17], haja vista seu objeto de estudo estar focado nas bolsas ação social.

As entidades beneficentes de assistência social e sua repercussão jurídica no campo das imunidades/ isenções tributárias

A Constituição Federal de 1988, no sentido de promover a cidadania, estendeu a toda sociedade a iniciativa de atuar em prol da consecução dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à seguridade social (art. 194, caput, CF88). Essa atuação pode se dar de duas formas: contributivamente, por meio do pagamento de tributos ou como agente de promoção, atuando diretamente como promotor de direitos, caso em que ao ente se aplicará uma das modalidades de desoneração tributária, dentre as quais destacam-se a isenção e a imunidade.

Constitui a isenção, segundo o Código Tributário Nacional, um modalidade de exclusão do crédito tributário, revelando-se uma exceção feita pela regra jurídica de tributação, já que, diante de sua inexistência, o tributo seria devido.

No que diz respeito à imunidade, vastas são as discussões que permeiam seu conceito e sua aplicação.

A imunidade tributária consiste em uma regra de competência negativa, uma limitação ao poder de tributar do Estado, instituída por uma disposição expressa de índole constitucional que “*impede a incidência de lei ordinária de tributação sobre determinado fato, ou em detrimento de determinada pessoa, ou categoria de pessoas*”[18].

Conforme leciona Carvalho[19], “*as imunidades tributárias são garantias, insculpidas na Carta Política, de que o Estado não aniquilará os direitos de liberdade dos contribuintes, através do exercício abusivo do poder tributário (...) são garantias que, ao lado dos princípios jurídicos da tributação, compõem limitações ao poder de tributar*”. Constituem, assim, verdadeiras garantias de que o poder de tributar do Estado não obstaculizará o exercício dos direitos fundamentais definidos na Constituição.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 150, VI, alínea c e art. 195, §7º hipóteses de imunidade. Sendo assim, vedou-se a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das **instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei**, assim como proibiu a cobrança de contribuição para a

¹⁷ O PROUNI trouxe para as instituições de educação superior (IES) possuidoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), novas obrigações, modificando o que já havia sido estabelecido nas legislações anteriores. Tal fato, juntamente com as alegações de usurpação de competência e violação do princípio de igualdade, deu causa ao ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº3330) por parte da CONFENEM, perante o STF, encontrando-se, ainda, pendente de julgamento.

¹⁸ MACHADO, Hugo de Brito. “Curso de Direito Tributário Brasileiro”. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 233.

¹⁹ CARVALHO, Rogério Tobias de. Op. cit., p. 99.

seguridade social das **entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.**

Em se tratando de limitação ao poder de tributar, a Constituição atribui à lei complementar a competência para regulá-las (art. 146, II, CF). Nesse diapasão, coube ao Código Tributário Nacional (CTN) - originalmente lei ordinária, adquiriu o status de lei complementar ao ser recepcionado pela Carta Magna de 1988 – estabelecer os requisitos anteriormente mencionados.

Em seu artigo 14, o CTN enumera como requisitos para as entidades de educação e assistência social, sem fins lucrativos, fazerem jus à imunidade de impostos: “*I. não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; II. aplicarem integralmente, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III. manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidade capazes de assegurar sua exatidão.*”[20]

No campo das contribuições securitárias, para que faça jus à imunidade prevista no art. 195, §7º, a instituição tem que ser reconhecida como “entidade beneficente de assistência social”, atendendo os requisitos estabelecidos em lei. Nesse caso, segundo Carvalho, caberá a lei ordinária, e não a lei complementar, a descrição e o funcionamento do que seja “entidade beneficente de assistência social”, já que sempre foi matéria de lei ordinária disciplinar a constituição de pessoas jurídicas[21].

Tendo em vista tratar-se a norma imunizadora de norma que exclui, excepciona, deve se adotar uma interpretação estrita, precisa – e não restritiva – da expressão “entidades beneficentes de assistência social”.

Nesse sentido, para que goze da imunidade às contribuições securitárias, a entidade deve se dedicar às atividades descritas no art. 203, CF, no sentido de trabalhar em prol do acesso aos direitos sociais.

Interessante, também, é o significado do atributo “beneficente” que deve possuir essas entidades. Segundo Carvalho, a qualificação de instituição filantrópica é reservada àquela instituição que pratica atos de filantropia, exclusivamente ou não, sem nenhuma contraprestação, como um ato humanitário. Instituição beneficente também pratica atos de filantropia, mas nunca de forma exclusiva[22].

Nesse sentido, encontramos o adjetivo “beneficente” na Constituição com o condão de determinar o fornecimento gratuito e de forma **preponderante** dos serviços a serem oferecidos pela entidade, podendo esta, **em menor grau**, cobrar de alguns que podem pagar.

De acordo com o Decreto nº 2.536/1998, que regulamenta o artigo 18, IV da LOAS, para possuir o CEBAS (certificado de entidade beneficente de assistência social) a entidade deverá “*aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeira, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruída*”, dentre outros requisitos.

Além de ser portadora do CEBAS, a instituição também deverá funcionar atendendo a outros requisitos: “*a gratuidade e generalidade no atendimento; a aplicação de seus eventuais superávits nos seus fins institucionais; não remunerar diretores ou dirigentes; submeter a exames relatórios anuais prestando conta de suas atividades; manterem transparência em sua gestão e padrões mínimos de desempenho*”[23].

²⁰ Código Tributário Nacional. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em 12 de junho de 2007

²¹ CARVALHO, Rogério Tobias de. Op. cit., p. 196.

²² Ibid. p. 190.

²³ Ibid. p. 194.

Neste sentido, prevê o art. 8º-A, do Decreto nº 2.536/98 a obrigação da entidade de fixar placa indicativa, em local visível, com os dizeres: “*Esta entidade tem certificado de entidade beneficente de assistência social concedido pelo conselho nacional de assistência social, para prestar atendimento a pessoas carentes*”.

No âmbito da PUC-Rio, esta placa está afixada no 1º andar, do Edifício Cardeal Frings – Ala da Amizade.

Breves considerações acerca da incidência dos direitos sociais no âmbito das relações privadas

Os direitos sociais, tradicionalmente, se dirigem como exigências ao Estado. Inicialmente reconhecidos como voltados não a uma abstenção do Estado, mas a uma ação, assumiram a característica de prestações positivas. Contudo, possuem os direitos sociais duas dimensões: uma defensiva, identificando-se com a exigência de abster-se de condutas que possam lesionar ou ameaçar os bens jurídicos por ele tutelados, e uma prestacional, correspondente a deveres comissivos atribuídos ao pólo passivo da relação[24].

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 elencou em seu art. 6º alguns direitos sociais, dentre os quais merecem destaque os direitos à educação e à assistência.

Em que pese seu caráter de direito público subjetivo, a promoção da assistência tem cada vez mais sido lançada para a seara das instituições beneficentes. Assim, indaga-se: os direitos sociais, inicialmente pensados para regular as relações entre os indivíduos e o Estado, devem produzir efeitos nas relações das quais este não participa, ou seja, nas relações entre particulares? Quando as prestações sociais descritas na CF88 como direitos sociais são transpostas para a seara das relações horizontais, mantêm aquelas a natureza de direito subjetivo?

Poucos são os doutrinadores que restringem a aplicação dos direitos fundamentais a relações verticais (entre os indivíduos e o Estado). A grande maioria deles aceita a existência de uma produção de efeitos desses direitos também nas relações horizontais (entre particulares), divergindo, entretanto, quanto à forma de produção de efeitos – direta/ indireta.

O grande desafio está em se compatibilizar a aplicação dos direitos fundamentais sociais nas relações horizontais com a autonomia privada. O Profº Daniel Sarmento, a fim de propor soluções para o problema da tensão entre direitos fundamentais e relações privadas, aponta alguns fatores que devem ser observados no âmbito dessa relação.

O primeiro relaciona-se a existência e o grau de desigualdade fática entre os envolvidos; neste caso, quanto maior for a desigualdade, mais intensa será a proteção social em jogo, e menor a tutela da autonomia privada. Conforme leciona Sarmento, “*a desigualdade material justifica a ampliação da proteção dos direitos fundamentais na esfera privada, porque se parte da premissa de que a assimetria de poder prejudica o exercício da autonomia privada das partes mais débeis*”[25].

O segundo diz respeito às questões existenciais, que se contrapõem às questões de cunho patrimonial. Nos casos envolvendo questões patrimoniais, a autonomia privada terá um peso menor do que nos casos relativos às de cunho existenciais.

Como já mencionado, o texto constitucional brasileiro acena no sentido da coresponsabilidade dos particulares em relação à garantia dos direitos sociais, ao prever, por exemplo, no campo da seguridade, iniciativas da sociedade a fim de promovê-los.

Segundo Sarmento, ao lado do dever primário do Estado de garantir os direitos sociais, é possível também visualizar um dever secundário da sociedade de assegurá-los. As relações privadas, desenvolvidas sob a égide da Constituição de 1988, não estão isentas da incidência

²⁴ SARMENTO, Daniel. “Direitos Fundamentais e Relações Privadas”. 2º ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p.292.

²⁵ Ibid. p. 261.

dos valores constitucionais, que impõem sua conformação a parâmetros materiais de justiça, nos quais desponta a idéia de solidariedade[26].

O princípio da solidariedade, inserido na Carta Magna de 1988 como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art.3º, I, CF), equivale “*ao instrumental adequado e necessário a atribuir a cada um o direito ao ‘respeito’ inerente a qualidade de homem, assim como a pretensão de ser colocado em condições idôneas para exercer as próprias aptidões pessoais, assumindo a posição a esta correspondentes*”[27].

Construir uma sociedade justa e igualitária é um dever não só do Estado, mas também é uma obrigação que pesa sobre toda a sociedade e recai sobre cada um de seus integrantes, na medida das respectivas possibilidades. Não basta aos particulares o simples pagamento de tributos, representando esta visão como incompatível ao que se assenta no plano constitucional.

Conclusão

A assistência social, tida originalmente como política de natureza caritativa, exigia de seus “beneficiários” a abdicação da condição de cidadão, relegando-o ao status de incapaz (vide Lei dos Pobres inglesa), necessitado do auxílio dos mais abastados da sociedade.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência foi elevada à condição de direito social, direito do cidadão e dever do Estado, a ser realizada por meio de ações de iniciativa pública e da sociedade.

Nesse contexto, multiplicam-se as entidades pertencentes ao “Terceiro Setor” que, atuando por meio de prestações relacionadas ao rol de direitos sociais, são atingidas, em contrapartida aos serviços prestados, pelas desonerações tributárias, dentre as quais as imunidades e isenções.

Tradicionalmente pensados no bojo das relações verticais (indivíduo/ Estado), manteriam os direitos sociais a qualidade de direitos subjetivos e, portanto, dotados de exigibilidade, quando transpassados para a ótica das relações horizontais (entre particulares)? No âmbito destas relações, seria o alvo das prestações sociais sujeito de direitos ou assumiria ele o status que lhe era atribuído pelas tradicionais “Leis dos Pobres”?

No campo do direito à assistência social, partindo-se de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 e utilizando-se do exemplo emblemático da PUC-Rio e seu programa de bolsas ação social, entendemos que, quer no bojo das relações verticais, quer no bojo das relações horizontais, à assistência não pode mais ser conferido o status de benesse.

Ao transpor para a sociedade a iniciativa comum de atuar em prol da realização do direito à assistência, não quis o constituinte originário lançar sobre ela toda a responsabilidade em promovê-lo. Tanto que beneficiou os entes que o fizessem com o instituto da imunidade tributária. Assim, uma vez que as prestações são financiadas, ainda que de forma indireta, por toda a sociedade, não pode a elas ser atribuído o caráter de caridade.

Além disso, ao lado do dever primário do Estado de garantir os direitos sociais, é possível também visualizar um dever secundário da sociedade de assegurá-los. Às relações privadas, desenvolvidas sob a égide da Constituição de 1988, incidem os valores constitucionais, o que impõe sua conformação a parâmetros materiais de justiça.

Conforme está disposto na Carta Magna de 1988, em seu artigo 3º, I e III, “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa, e solidária (...) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

²⁶ Ibid. p. 295.

²⁷ PERLINGERI. Pietro. Apud MORAES, Maria Celina Bodin. “O Princípio da Solidariedade”, p.9. Disponível em <<http://www.idcivil.com.br>>. Acesso em 20 de julho de 2007.

Assim, observados os princípios de justiça, fraternidade e dignidade da pessoa humana previstos na Constituição, não pode mais ser admitido que se retire dos indivíduos o status de cidadão, sujeito de direitos e deveres. Reforçando os traços caritativos da assistência é o que se acabaria por fazer.

Concluimos, em vista do exposto, que as bolsas ação social da PUC-Rio são, nada menos que uma prestação em consonância ao direito à assistência previsto na Constituição, revelando-se como um direito e não como mera benesse. Direito, este, promovido com excelência pela universidade, haja vista permitir não só o acesso de alunos de baixa renda ao nível superior, mas também a permanência dos mesmos, por meio do FESP.

Bibliografia

1 - BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **“Política Social: fundamentos e história”**. São Paulo: Cortez, 2006.

2 - CARVALHO, Rogério Tobias de. **“Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social”**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

3 - Código Tributário Nacional. Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 12 de junho de 2007

4 - Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.senado.gov.br> Acesso em 12 de junho de 2007

5 - COUTO, Berenice Rojas. **“O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?”** São Paulo: Cortez, 2006.

6 - Marco Referencial da PUC-Rio. Disponível em <http://www.puc-rio.br>. Acesso em 12 de julho de 2007.

7 - MORAES, Maria Celina Bodin. **“O Princípio da Solidariedade”**, Disponível em <http://www.idcivil.com.br>. Acesso em 20 de julho de 2007.

8 - SARMENTO, Daniel. **“Direitos Fundamentais e Relações Privadas”**. 2º ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

9 - SOUZA, Marcio de. **“O perfil do aluno com Bolsa PUC: uma referência para uma ação propositiva do Serviço Social”**. Rio de Janeiro. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

10 - MACHADO, Hugo de Brito. **“Curso de Direito Tributário Brasileiro”**. São Paulo: Malheiros, 2005.

11 - PAURA, Simone Giglio. **“Os programas de assistência aos universitários da PUC-Rio – um estudo da bolsa ação social”**. Rio de Janeiro. 2001. Dissertação – Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

12 - Política Nacional de Assistência Social, Brasília: 2004. Disponível em <http://mds.brasil.gov.br>. Acesso em 14 de agosto de 2006.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **“Em torno do conceito de política social: notas introdutórias”**. Disponível em <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em 12 de julho de 2007.