

PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS SIM, ASSISTENCIALISMO NÃO

*AMAURI CHAVES ARFELLI
Promotor de Justiça de Itu – SP*

*CRISTINA FÁTIMA DE ATHAYDE ARFELLI
Advogada*

A pena restritiva de direitos, consistente na prestação pecuniária em favor de entidade pública ou privada com destinação social (art. 45 § 1º do Código Penal), aplicada como pena substitutiva ou como proposta de pena antecipada no Juizado Especial Criminal, merece atenção especial por parte dos aplicadores do direito, sobretudo Juízes e Promotores de Justiça, para que não constitua em modalidade de assistencialismo que em nada colabora para a mudança de nossa realidade social.

Tem sido prática comum a proposta e fixação da obrigação de doação de cesta(s) básica a determinadas entidades pública ou privada com destinação social, ora como modalidade de prestação de serviços a comunidade, ora como modalidade de prestação pecuniária em espécie.

Embora tal prática pareça estar consolidada, não encontramos na legislação penal fundamento para a fixação da obrigação de doação de cesta(s) básica como prestação de serviços a comunidade.

A prestação de serviços a comunidade constitui em uma obrigação de fazer, ou seja, desempenhar tarefas gratuitas junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais (art.46 § 1º e 2º do Código Penal). Portanto, com ela não se confunde a obrigação de dar, de doar cesta(s) básica.

A doação de cesta(s) básica, como se tem aplicado, também não confunde com a prestação pecuniária em espécie, conforme autoriza o § 2º do art. 44 do Código Penal, pois para tanto é imprescindível a aceitação do beneficiário, que via de regra não se encontra presente por ocasião da transação penal.

A exigência legal estaria no entanto atendida, se entendermos como aceitação o pedido prévio (não raro) daquelas entidades para serem beneficiadas com doação de cesta básica ou com outros produtos e materiais.

De qualquer forma há necessidade de limitar tal prática e não adotá-la como regra.

A problemática econômica e sobretudo social da comunidade exige de todas as instituições, adoção de medidas e programas para capacitar a população mais carente a prover com dignidade sua própria subsistência, a elevar o padrão da qualidade de vida, que de outro lado, constitui em fator que auxilia o resgate da cidadania e da auto estima dos menos favorecidos.

Para transformar os excluídos em pessoas plenamente capazes de exercer a cidadania, precisamos compreender que a sociedade e o poder público têm papel relevante a exercer, participando de ações articuladas e planejadas na busca de uma existência digna aos menos favorecidos.

Com adoção desta política, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso verificou-se um avanço jamais visto na história da assistência social do nosso país. Foram elaborados e implantados Programas e Projetos estratégicos, visando atingir os segmentos mais vulneráveis e em situação de risco social. Atuou-se em três vertentes: atendimento à família de baixa renda, atendimento ao jovem e desenvolvimento comunitário. Dentre os programas e projetos destacamos o Bolsa Escola, o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI; Núcleo de Apoio à Família - NAF; Programa Sentinela; Centro Nacional de Formação Comunitária - CENAFOCO; Apoio aos Centros de Formação do Voluntariado.

A nível Estadual também desenvolveu-se política idêntica, com a implantação dos programas federais e elaboração de outros de iniciativa do Estado, dentre os quais podemos destacar o SOS Bombeiros, a Renda Cidadã, a Liberdade Assistida e a Prestação de Serviço a Comunidade.

A assistência social, no governo anterior (Fernando Henrique), não foi tratada como mera atividade assistencialista como parece descortinar tanto o *Programa Fome Zero*, carro chefe do atual Presidente da República, que passados 9 meses de seu lançamento ainda não decolou, quanto outras medidas na área da Assistência Social.

Ao contrário do que concebe o *Programa Fome Zero*, nos programas e projetos sociais do governo anterior foram impostas contraprestações, contrapartidas aos beneficiários de qualquer um daqueles programas. Isto é, além das obrigações (contrapartidas) impostas aos gestores dos programas (Governo Estadual, Municipal ou até as ONGs), importante destacar o que se exige de cada família beneficiada. Vejamos o exigível em alguns programas do governo federal:

- ◆ para o recebimento do bolsa escola¹ (valor de R\$ 15,00 por criança matriculada no ensino fundamental pago a família -geralmente na pessoa da mãe), a freqüência das crianças bolsistas é analisada e o pagamento do benefício a seus pais ou responsáveis pode ser suspenso quando houver mais de 15% de faltas em um dos meses do período apurado.
- ◆ para o Agente Jovem² o pagamento do valor de R\$ 65,00 a cada jovem inserido no programa dependerá da freqüência mínima de 75% na atividade de ensino na qual o jovem esteja inserido e na capacitação teórico-prática pertinente ao projeto.
- ◆ No Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI³ a concessão mensal da Bolsa Criança Cidadã dependerá da freqüência mínima da criança e do adolescente nas atividades

1 - O Bolsa Escola Federal beneficia todas as famílias com renda per capita mensal inferior a R\$ 90,00, cujas crianças de 6 a 15 anos estiverem freqüentando o Ensino Fundamental regular. Uma vez beneficiária, a família passa a receber R\$ 15,00 mensais, por aluno, limitado a R\$ 45,00, ou três crianças por família. O dinheiro é pago diretamente à população por meio de cartões magnéticos, nas agências da Caixa Econômica Federal, postos de atendimento do Caixa Aqui ou lotéricas

2 - O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano visa jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Consiste no aporte financeiro do governo federal para que desenvolvam propostas que não configurem trabalho, mas que possibilite, de fato, sua permanência no sistema educacional e proporcione experiência práticas que o preparem para futuras inserções no mundo do trabalho. Dentro deste contexto serão custeados os programas apresentados pelos Municípios, sendo que o aporte financeiro do governo federal para cada grupo de 25 jovens: Bolsa Agente Jovem-R\$65,00 jovens/mês; Bolsa Orientador Social – R\$200,00/mês; Capacitação (300 horas/aula) – R\$3.100,00/ano. .

3 O PETI, desenvolvido em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, visa a erradicação do trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural. Consiste no desenvolvimento de ações visando: o acesso, a permanência e o bom desempenho de

do ensino regular e da Jornada Ampliada que consiste em atividades complementares a escola que visem: o enriquecimento do universo informacional, cultural, esportivo, artístico e lúdico e o desenvolvimento da auto-estima das crianças e adolescentes; o reforço escolar e auxílio tarefa.

O pagamento de determinadas quantias ou o fornecimento de gêneros alimentícios, sem o desenvolvimento de atividades, programas e projetos visando a inclusão social e tendo como pressuposto a inserção, prevenção, proteção e promoção social das famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão, constitui mero assistencialismo que em nada colabora para a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida destas pessoas.

Sem que estejam inseridos dentro de um programa ou projeto social com contraprestações bem definidas, a simples distribuição de cestas básicas e outros recursos permite a prática do *clientelismo* político, o que via de regra, infelizmente ocorre em nosso país.

É certo que em hipóteses emergenciais, determinadas entidades assistenciais devem estar em condições de fornecer gratuitamente gêneros alimentícios e outros produtos, mas isto não significa e representa o escopo final das instituições assistenciais, ou melhor dizendo, tal prática não pode tornar-se um fim em si mesmo, uma regra, mesmo porque se trata de ação assistencial de caráter emergencial, ou seja excepcional.

Dentro deste panorama, a regra e costume que parece vigorar na prática forense da imposição de obrigação de doação de cesta(s) básica, caminha em sentido oposto a postura exigível das instituições que tem o poder-dever de a médio e longo prazo desenvolver programas visando alterar a nossa realidade social.

crianças e adolescentes na escola; a implantação atividades complementares à escola - Jornada Ampliada; concessão de uma complementação mensal de renda - Bolsa Criança Cidadã, às famílias; proporcionar apoio e orientação às famílias beneficiadas; promover programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda junto às famílias. São beneficiários do programa: prioritariamente, às famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 14 anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes; aos casos de adolescentes de 15 anos de idade vítimas de exploração de sua mão de obra, em situação de extremo risco; e, também aos casos de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos, oriundos de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, vitimados pela exploração sexual comercial, decorrentes de encaminhamento do Programa Sentinela, com anuência expressa dos Conselhos Tutelares. As ações passíveis de financiamento pela União se destinam à concessão da Bolsa Criança Cidadã, à manutenção da Jornada Ampliada e às ações de promoção da geração de trabalho e renda para as famílias. O valor mensal da Bolsa para a zona rural é de R\$ 25,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana é de no mínimo R\$25,00 e de no máximo R\$ 40,00 por criança/adolescente. O valor mensal repassado para a manutenção da Jornada Ampliada para a zona rural é de R\$ 20,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana é de R\$ 10,00 por criança/adolescente. Nos casos de adolescentes de 15 anos de idade vítimas de exploração de sua mão de obra, em situação de extremo risco o valor mensal da Bolsa é de R\$ 65,00 paga ao adolescente, sendo o valor da jornada ampliada de R\$ 220,00 ano por adolescente, conforme estratégias operadas pelos Programas Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e Sentinela.

A prestação pecuniária apresenta-se como uma boa alternativa e fonte de recursos a custear projetos e programas sociais, pois consiste no pagamento em dinheiro à entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos.

Pode parecer utópico, porém já existe pelo menos legalmente estruturado um sistema que permite à prestação pecuniária este alcance social. Não será exigível do Magistrado ou do Promotor de Justiça esforço criativo para selecionar na comunidade entidades sérias e comprometidas com a problemática social, que possam merecer a destinação de tais recursos.

A Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social concebe uma estrutura que contempla um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para a garantia do atendimento às necessidades básicas. Além do enfrentamento à pobreza e à garantia do que se chamou de mínimos sociais, a estrutura criada pela lei tem também por objetivos: o desenvolvimento de ações de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; de amparo às crianças e adolescentes carentes; da promoção da integração ao mercado de trabalho; da habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e da promoção de sua integração à vida comunitária.

Foi concebido a nível municipal o Conselho Municipal de Assistência Social, como órgão deliberativo do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e com composição paritária entre governo e sociedade civil.

Dentre as inúmeras atribuições, cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) a fiscalização das entidades e organizações de assistência social, cujo funcionamento depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal.

O incentivo aos serviços, programas e projetos sociais sobretudo de enfrentamento à pobreza assenta-se em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas

governamentais e em um Sistema de Cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

Uma das fontes de custeio aos serviços, programas e projetos sociais constitui no repasse dos recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social, porém estes só serão efetuados aos Municípios se houver a efetiva instituição e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselho Municipal.

O Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) é um instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações na área de assistência social.

A gestão do Fundo é realizada pelo setor da administração direta ou indireta, responsável pela execução ou coordenação de programas e ações na área de assistência social, cuja fiscalização, acompanhamento e avaliação deverá estar sob o encargo do Conselho Municipal de Assistência Social.

O FMAS é composto de recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social; dotações orçamentárias do Município; doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais; receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo; parcela do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o FMAS terá direito a receber por força de lei e de convênios no setor; produto de convênios, firmados com outras entidades financiadoras; **doações em espécies feitas diretamente ao Fundo**; e outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

O fundo é uma unidade orçamentária, com CNPJ específico, cadastrado conforme Instrução Normativa nº 82/97 da Secretaria da Receita Federal. Assim, foi concebido para facilitar a separação dos recursos alocados, com vistas ao cumprimento mais imediato das finalidades concernentes ao órgão ou atividade a que se vincula, no caso, a assistência social.

O Fundo Municipal de Assistência Social, por se tratar de *Unidade da Administração Direta* é contabilmente administrado pelo poder executivo municipal, ficando portando também submetido ao controle do Tribunal de Contas do Estado. O administrador do fundo deve prestar contas dos recursos existentes e sobre a aplicação dos recursos ao respectivo Conselho e ao Poder Executivo.

Contando o município com entidades e organizações de assistência social devidamente inscritas junto ao Conselho Municipal, deverá proceder a elas o repasse dos recursos. O valor do repasse é realizado de acordo com as necessidades de cada entidade e organização de assistência social inscrita, que deve apresentar projetos e programas sociais que será submetido a aprovação pelo CMAS. Definida a destinação dos recursos em face dos projetos e programas sociais aprovados, o administrador do fundo irá proceder à liberação e controle dos valores dentro das normas legais e contábeis. Vê-se portanto que a gestão dos recursos do fundo é exercida pela administração e pela própria sociedade haja vista composição paritária do CMAS.

De outro lado, as entidades e organizações de assistência social beneficiárias de tais recursos devem prestar constas ao CMAS, sob pena de cassação de sua inscrição, o que impedirá o seu funcionamento. Cabe ainda CMAS fiscalizar os programas desenvolvidos com os recursos do Fundo.

O aparente receio da utilização da prestação pecuniária, sob a forma do pagamento em dinheiro, as entidades pública ou privada beneficiárias, sobretudo em face do destino a ser dado a tal verba, não tem razão de ser, diante da existência de um sistema estruturado de assistência social cujos órgãos integrantes estão submetidos a gestão e controle do poder público e da própria sociedade.

Aliás, até mesmo sob o ponto de vista da praticidade na comprovação do cumprimento da pena tal medida se mostra mais adequada. Há muito tempo, na 2ª Vara da Comarca de Itu, tem-se aplicado a prestação pecuniária, como pena substitutiva ou como proposta de pena

antecipada em transação penal, consistente no pagamento de valor em dinheiro a ser depositado na conta do Fundo Municipal de Assistência Social. Por ocasião da transação penal, ao autor do fato, ou ao condenado após trânsito em julgado da sentença que fixou a prestação pecuniária é entregue guia para depósito na conta corrente do Fundo Municipal, sendo que uma das vias virá aos autos para comprovação do cumprimento da pena.

Desta forma, tem-se assegurada a aplicação dos recursos provenientes da prestação pecuniária em serviços, programas e projetos sociais com orientação e controle por parte do poder público e da sociedade. Com isto, o Poder Judiciário dá sua parcela de colaboração para o desenvolvimento de políticas na área da assistência social visando sobretudo o combate a pobreza, a inclusão social e o resgate da cidadania e da auto estima dos menos favorecidos.

Nosso país necessita de educação, inclusão social. Não basta alimentos, no sentido estrito, e sim no seu sentido mais amplo. Este trabalho tem a pretensão de ser um instrumento de mudança. A sociedade tem um longo caminho a percorrer para o resgate da enorme dívida social com milhões de pessoas vítimas da omissão, do abandono, da exploração econômica e social, do clientelismo assistencialista.

Nós operadores do direito, inclusive na área criminal, atentos a esta realidade, podemos colaborar com as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população, utilizando a prestação pecuniária como um recurso a mais no financiamento dos serviços, programas e projetos sociais, e não como medida meramente assistencialista.