

Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios

Peter Kevin Spink¹

Ana Marcia Fornaziero Ramos²

Resumo

A consolidação da Política de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social requer uma rede socioassistencial de caráter público capaz de garantir o acesso universal a serviços com vistas à integralidade da proteção social a quem necessitar. Atualmente, essa rede é formada pelas esferas estatais e não estatais. É importante refletir sobre essa configuração e seus desafios. Este artigo traz breve relato da trajetória da Assistência Social e sua relação com as Entidades Sociais. Apresenta a configuração da rede socioassistencial da Assistência Social no nível nacional e ao final analisa suas potencialidades e seus desafios.

Palavras Chaves

Política de Assistência Social; Rede socioassistencial; Governo Municipal; Entidades de Assistência Social; Parceria.

Providing services in Brazilian Social Assistance Policy: configurations and challenges

Abstract

The consolidation of the Social Assistance Policy through the Unified Social Assistance System requires a social-network public able to provide services to poor and vulnerable portions of the population to guarantee universal access and to assure integrality of social protection. Currently this network is formed by state and non-state sectors. It is important to reflect on this configuration and its challenges. This article provides brief report of the history of Social Assistance and its relation to Social Entities. Shows the configuration of the social-network at the national level and at it analyzes the potential and the challenges this network.

Keywords

Social Assistance Policy; Social assistance network; Local government. Entities of social assistance; Partnership

Introdução

Este artigo³ tem como interesse discutir como que as manifestações da questão social⁴ advindas das inúmeras vulnerabilidades⁵ urbanas (institucionais, sociais, materiais, conjunturais) e, portanto, da exposição das pessoas a inúmeros riscos sociais, vêm sendo enfrentadas pelos governos municipais no campo da Assistência Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993⁶), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e, conseqüentemente, suas Normas Operacionais Básicas, indicam que o enfrentamento da desigualdade social e o conseqüente atendimento das necessidades básicas da população devem ser tratadas por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com vistas à garantia da proteção social integral.

No que compete à Assistência Social, está prevista a oferta pública de uma rede continuada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS, a qual é denominada rede socioassistencial.

O atendimento às demandas das populações mais vulneráveis tem sido realizado historicamente tanto por serviços executados diretamente pela esfera governamental, quanto por uma esfera não governamental e será por meio da integração desses serviços na configuração de uma rede de socioassistencial que se garantirá a complementariedade do atendimento às demandas da população, permitindo o acesso a direitos, sendo este um dos meios de enfrentamento das expressões das desigualdades sociais.

As normatizações vigentes prevêm o reconhecimento de uma rede socioassistencial prestada por entidades e organizações sociais, a qual deve estar vinculada ao SUAS por meio da adesão das entidades e organizações sociais ao Sistema. Indica-se assim, a necessidade de que as entidades e organizações sociais que historicamente vêm buscado respostas aos problemas sociais conforme suas crenças, as faça sob o novo paradigma da Assistência Social, concebida a partir da Constituição Federal de 1988 como política pública de proteção social, política de direitos, de responsabilidade estatal, composta pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência Social. Nota-se, nesse caso, uma clara distinção entre a assistência social como política pública de direitos e a filantropia, campo da benemerência e da solidariedade (PAZ, 2010), sob os quais muitos dos atendimentos à população no passado foram feitos.

No entanto, não tem sido fácil configurar uma rede socioassistencial que vise a garantia da integralidade da proteção social apenas pela integração dos serviços das duas esferas (pública estatal e privada). Integrar-se a uma rede, inicialmente, pode significar ser apenas mais um na somatória de recursos socioassistenciais à disposição da população que deles necessitam. A princípio, não se trata de avaliar negativamente essa integração, uma vez que a Assistência Social necessita de grandes coberturas para atendimento as necessidades da população. No entanto, para que de fato as redes sejam complementares e seus autores sejam corresponsáveis no enfrentamento das expressões das desigualdades sociais e na busca de uma sociedade mais justa, é necessário que ambos, governo e entidades desenvolvam mecanismos de apropriação de toda a Política, sentindo-se mutuamente responsáveis pelo seu rumo, pela sua consolidação, pela garantia dos direitos à população de ser protegida, na sua integralidade.

Assim, é necessário refletir sobre a configuração atual da rede socioassistencial brasileira e discutir sobre o desenvolvimento de estratégias. Por um lado, de gestão governamental que viabilizem, de fato, a incorporação das entidades e organizações sociais no SUAS, como entidades e/ou organizações de Assistência Social⁷, fomentando e potencializando seu vínculo ao SUAS e, por outro lado, as próprias entidades de Assistência Social devem manifestar o desejo de estabelecer esse vínculo, definindo sua dimensão. É necessário que as entidades de assistência social definam até que ponto desejam ou conseguem incorporar-se ao SUAS, entendendo que seu completo vínculo depende de sua completa adesão ao sistema. Supõe-se que governo e entidades implementações integradas, superem as segmentações e fragmentações na atenção às necessidades da população.

Para contribuir com as reflexões, esse artigo apresenta uma breve revisão da literatura que versa sobre a Política de Assistência Social no Brasil, sua trajetória histórica e configurações atuais, bem como sua relação com as entidades de Assistência Social, pois, historicamente, as Políticas Públicas de Assistência Social foram implementadas pelo Estado em conjunto com organizações de origem cívicas e religiosas, denominadas por muito tempo de Entidades Sociais⁸ (ES), o que trouxe para a Assistência Social marcas de benemerência e filantropia. Desde a aprovação da Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), tem se buscado alterar essas marcas

O artigo parte do entendimento, conforme Constituição Brasileira de 1988, que cabem aos governos municipais a implementação e condução das políticas sociais e, assim, o atendimento das demandas sociais da população no seu âmbito,

sendo o governo federal e o estadual corresponsáveis tanto pelo cofinanciamento dessas políticas, quanto pela cooperação técnica. No entanto, ser o condutor das políticas sociais não impede que os governos tenham parceiros tanto para a execução dos serviços que advém dessas políticas, quanto para a construção conjunta de projetos societários que venham ao encontro de maior justiça e equidade social.

Ainda para essa reflexão, o artigo traz, de forma sintética, elementos de como tem se configurado a rede de serviços socioassistenciais no Brasil, a partir do estudo realizado por meio do CENSO SUAS 2014⁹, mapeando quem tem protagonizado a rede socioassistencial brasileira. Tomou-se como foco as unidades de acolhimento; unidades de convivência nas diversas faixas etárias; unidades de atendimento às mulheres vítimas de violência e unidades de atendimento à pessoa com deficiência.

Ao final tecem-se as considerações.

Assistência Social: concepção, parceiros e desafios

A história brasileira nos mostra que por meio de uma relação complexa, e muitas vezes confusa entre o público e o privado na prestação de serviços sociais, não houve, nem por parte do Estado, nem das chamadas Entidades Sociais (ES), uma preocupação em separar e definir papéis e responsabilidades no trato das demandas da população. (YAZBECK, 1995).

Embora o Estado tenha tido diferentes posturas diante das manifestações da questão social, em função dos diversos momentos políticos, sempre exerceu um papel de subsidiário das ES, fornecendo apoio financeiro para que as mesmas executassem serviços na área da Assistência Social, os quais, de fato, seriam de responsabilidade sua, fazendo com que algumas inclusive se tornassem dependentes do Estado e do financiamento governamental. (IAMAMOTO e CARVALHO, 1993); LANDIM, 1993; MESTRINER, 2001; RAICHELIS, 1997).

A partir da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 (LOAS/1993), desencadeou-se um processo nacional de construção de um sistema descentralizado e participativo dos entes federados brasileiros com a implantação de conselhos, fundos e planos municipais, a realização de conferências nacionais, estaduais e municipais e a organização da sociedade civil por meio da constituição de fóruns municipais, estaduais e nacional.

A concepção de Assistência Social definida na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, passa a ser a de uma Política de Proteção Social, com caráter público e não contributivo, com a primazia da responsabilidade

do Estado na universalização de direitos e de acesso aos serviços (CHIACHIO, 2006; PAZ, 2010). Dessa forma, a Assistência Social passa a ter um novo paradigma, ultrapassando e rompendo com as noções de caridade, benemerência e doação, que teve no passado.

Em 2004, aprovou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰, que visa reunir serviços, programas e benefícios para a população brasileira que dela necessitar. Assim, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população “carente” deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado.

Com a aprovação da Política Nacional da Assistência Social de 2004 (PNAS), a forma de participação das entidades sociais também passou a ser mais claramente delineada. A PNAS incorporou as entidades prestadoras de Assistência Social que passaram a integrar o SUAS como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da Assistência Social (PAZ, 2010)

Tendo em vista a trajetória histórica brasileira da Assistência Social e a relação estabelecida entre o Estado e as ES nesse campo, a integração das entidades ao sistema público de proteção social torna-se um grande desafio, pois a mesma não visa somente à garantia da oferta de serviços socioassistenciais a todos que necessitarem, mas também o aprimoramento da qualidade dos serviços ofertados. “... A articulação de ações e instituições públicas e privadas por meio da construção de uma rede socioassistencial é o caminho apontado pela PNAS para garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais...” (JACCOUD, 2010, p. 79).

O processo de implantação do SUAS teve como base de sustentação ideopolítica a disseminação dos princípios que regem a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, emanados da Constituição Federal de 1988 e ratificados na LOAS. Assim, criaram-se referências estatais para possibilitar a identificação dos serviços prestados com primazia do Estado. Desta forma, a presença do SUAS nos municípios se dá pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, ofertados diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados à Proteção Social Básica e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), vinculados à Proteção Social Especial, ou por meio de convênio com organizações sem fins lucrativos.

Os CRAS e CREAS¹¹ devem ser referências ao usuário da Assistência Social e a rede de serviços, tanto públicos como privados, deve estar referenciada a essas

unidades. Dessa forma, faz-se necessária a identificação, em cada município, da existência de uma rede de serviços socioassistenciais permanente e continuada, que deve ser integrada aos serviços públicos, bem como complementar e corresponsável entre as ações governamentais e não governamentais. Assim, prevê-se o estabelecimento de pactos com entidades sociais, visando a sua vinculação ao sistema e a seus princípios públicos.

No entanto não tem sido tarefa fácil concretizar um sistema articulado de respostas às necessidades da população, diante da história que a área da Assistência Social apresenta e da complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

A Assistência Social foi desenhada como uma política de benefícios e serviços. No entanto, a inexistência de serviços ou de atenções e/ou sua incapacidade de atender em número suficiente para garantia da universalidade de acesso gera uma situação em que a transferência de recursos públicos para as ES é a condição que o governo dispõe para ampliar o universo de atendimento (SPOSATI, 2010).

Segundo Mestriner (2001), é necessário considerar que a relação público-privado (ou para ser mais específica e empírica, a relação pública estatal – privado sem fins lucrativos) é a base de assentamento da política pública hoje. Assim, devem surgir novas forças sociais com novos referenciais, assumindo novas posturas. Não será, como a autora defende, por normatizações burocráticas, que se afiançarão direitos e cidadania à população que precisa dos serviços de Assistência Social. É necessário, de um lado, a conformação de um novo tipo de Estado, compromissado com a democracia e as causas sociais, e de outro, uma nova configuração da sociedade civil, onde as ES sejam, de fato, parceiras e compromissadas com a Política de Assistência Social. Assim, será possível criar novas formas de relação entre o Estado, as ES e a sociedade (DAGNINO, 2002; FARAH, 2000; FUNDAP, 1997; SPINK, 2002).

É necessário considerar que as Entidades de Assistência Social¹², fazem parte de um universo amplo e bastante heterogêneo de organizações da sociedade civil. Por definição, são organizações sem fins lucrativos e de interesse público voltadas à prestação de serviços de proteção social, assessoria, promoção e defesa de direitos do público sujeito da assistência, devendo estarem comprometidas com o conceito democrático de fim público¹³ (ABONG, 2005).

Essas entidades, por sua heterogeneidade, apresentam diferentes naturezas e perfis organizacionais, sendo regidas por distintos instrumentos jurídicos. Evidentemente, essa heterogeneidade implica na existência (e no conflito) de inúmeros interesses políticos, econômicos e sociais, o que termina representando

dificuldades de definições tanto conceituais como vinculação operacional a uma Política de Assistência nos padrões atualmente propostos.

Do mesmo modo, vale apontar que a Assistência Social teve sempre uma atuação direcionada: seja para a população em maior vulnerabilidade, seja para fases mais vulneráveis do ciclo de vida. Este foco acabou sendo interpretado como sendo uma atuação exclusiva e restrita para os carentes, necessitados, vulneráveis, miseráveis, excluídos, entre outras expressões estigmatizadoras. Como consequência, vê-se a Assistência Social algumas vezes, não como política pública, parte integrante do sistema universal de Bem-Estar Social e direito de todos, mas como aquela que presta serviços gratuitos para os pobres e desprovidos, podendo ser realizada e executada por todos aqueles que têm compaixão, benemerência, voluntarismo e filantropia. Assim, abre-se possibilidade para todo tipo de contradição e até de conflito entre gratuidade, parceria estatal-sociedade civil, obrigações estatais e ação comunitária (nota-se que, até hoje, parte da atuação em saúde e também em educação sofrem do mesmo preconceito: de serem serviços para as pessoas que não podem pagar).

A Assistência Social é política pública que, como as outras, necessita de complementariedade das demais. No entanto, seu campo de atuação é bem vasto. Ao trabalhar com as manifestações da questão social, atua tanto no campo da Proteção Social Básica, que prevê ações e serviços no campo da prevenção em situações de risco, bem como na Proteção Social Especial que prevê ações e serviços às famílias e indivíduos que tenham seus direitos violados e que estejam com seus vínculos familiares e comunitários fragilizados ou rompidos. Entre suas ações estão: 1) a inserção das famílias e indivíduos no CadÚnico; 2) o atendimento e acompanhamento das famílias e indivíduos que estão: a) em situação de vulnerabilidade e risco, b) nos Programas de Transferência de Renda, principalmente as que estão fora das condicionalidades, c) as que estão com seus direitos violados. Oferta serviços com ênfase ao convívio, à profissionalização, ao cumprimento de medida sócio educativa, à defesa e proteção jurídico social e ao acolhimento institucional voltados à família e aos diversos segmentos populacionais tais como: crianças e adolescentes, juventude, idosos, população em situação de rua, mulheres, diversidade sexual e pessoa com deficiência. Como se pode perceber, é um campo heterogêneo, onde algumas questões estão claramente delineadas e, portanto, as ofertas já estão estruturadas, tem objetivos definidos e possui ações dirigidas. Entretanto, há questões cujo campo ainda está em construção, com discussões sendo realizadas, conceitos sendo formados, como é o caso das questões

ligadas à juventude, à mulher vítima de violência, à população em situação de rua e à diversidade sexual, para citar algumas, não se tendo total clareza dos caminhos e dos impactos das medidas tomadas.

Para buscar respostas a essas questões e a construção de estratégias e mecanismos de gestão e atuação, tem-se, para além das normativas vigentes, tanto os profissionais que no cotidiano de sua ação se confrontam com a complexidade das demandas de seus usuários e buscam estratégias para esse enfrentamento, como também estudiosos do campo, pesquisadores e militantes da Assistência Social brasileira que têm focado atenção em diversos aspectos, examinando sob múltiplas e diversificadas questões a intricada relação ente Assistência Social e filantropia e a necessária consolidação de uma Política Pública de Direitos

Nesse sentido esse artigo se coloca também como uma contribuição para essa construção.

Rede Socioassistencial no Brasil a partir do Censo SUAS 2014

Os estudos realizados por meio do Censo SUAS 2014 mostram que a rede socioassistencial no Brasil tem sido executada tanto por unidades estatais quanto por Entidades de Assistência Social (ES). Em algumas modalidades de atendimento, os serviços são quase que exclusivamente executados pelas Entidades de Assistência Social, principalmente aqueles ligados a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, conforme poderá ser percebido pelo levantamento que foi feito.

Assim, apresentamos a seguir a configuração da rede socioassistencial no Brasil a partir do Censo SUAS 2014. Conforme levantamento na rede socioassistencial brasileira ligada à Proteção Social Básica¹⁴, 58,89% dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), são prestados pelas Entidades de Assistência Social. Levantou-se que existem, ao menos, 4521 Unidades de Entidades de Assistência Social (UES) trabalhando com esse tema, as quais são responsáveis pela prestação de 10.303 serviços. As Unidades Públicas Estatais (UPE) em número de 3361, respondem por 7193 serviços nesse campo da convivência. Apurou-se que, de um total de 3605 unidades, entre estatais e não estatais, que responderam ter outros serviços no campo da Proteção Social Básica, além do SCFV, 46,19% delas são Unidades pertencentes às Entidades de Assistência Social.

Tabela I Rede de Atendimento Proteção Social Básica

Regiões Brasileiras	Serviço Convivência Fortalecimento de Vínculos						Outros Serviços Proteção Social Básica						
	Nº CRAS	Unidades Públicas Estadais (UPE)	Nº de serviços UPE	Unidades de Entidades Assistência Social (ES)	Nº de serviços ES	% Unidades ES	% Serviços ES	Total Unidades	Total Serviços	Unidades Públicas Estadais	Unidades de Entidades Assistência Social	% unidades ES	Total
Norte	628	144	377	65	198	31,10%	34,43%	209	575	97	77	44,25%	174
Nordeste	2.607	1.482	3.156	460	1.117	23,69%	26,14%	1.942	4.273	621	192	23,62%	813
Centro Oeste	608	337	838	202	464	37,48%	35,64%	539	1.302	139	122	46,74%	261
Sudeste	2.781	859	1.714	2.877	6.492	77,01%	79,11%	3.736	8.206	783	889	53,17%	1.672
Sul	1.504	539	1.108	917	2.032	62,98%	64,71%	1.456	3.140	300	385	56,20%	685
Total	8.128	3.361	7.193	4521	10.303	57,36%	58,89%	7.882	17.496	1.940	1.665	46,19%	3.605

Fonte: Censo SUAS 2014

A rede socioassistencial da Proteção Social Especial de Média Complexidade¹⁵, mostrou o seguinte resultado: para os serviços de média complexidade voltados para a população em situação de rua, 26,34% são executados pelas UES; para os serviços denominados Centro Dia, 49,12% são executados pelas UES; em relação aos serviços de Medida Sócio Educativa em Meio Aberto as UES respondem por 24,04% e outros serviços prestados dentro da concepção da Proteção Social Especial de Média Complexidade 69,99% ficaram ao cargo das UES.

Tabela 2. Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade

Regiões Brasileiras	Nº CREAS	UPE Pop de Rua	UES Pop de Rua	% Unid. ES Pop de Rua	Total Unid. Pop de Rua	Serviços Média Complexidade						Total unid. MSE	
						UES Centro Dia	UPE Centro Dia	% UES Centro Dia	Total unid. Centro Dia	UES MSE	UPE MSE		% UES MSE
Norte	213	20	7	25,93	27	5	2	28,57	7	49	10	16,95	59
Nordeste	888	95	17	15,18	112	19	10	34,48	29	118	32	21,33	150
Centro Oeste	226	41	16	28,07	57	8	12	60,00	20	82	15	15,46	97
Sudeste	665	187	85	31,25	272	58	64	52,46	122	386	150	27,99	536
Sul	374	82	27	24,77	109	25	23	47,92	48	199	57	22,27	256
Total	2.366	425	152	26,34	577	115	111	49,12	226	834	264	24,04	1098

Fonte: CENSO SUAS 2014

Legenda: UPE - Unidade Pública Estatal - UES Unidade de Entidade de Assistência Social; Pop de Rua - Serviços para População em Situação de Rua; e MSE - Serviço de Medida Sócio Educativa em Meio Aberto

Serviços Média Complexidade				
Regiões Brasileiras	UPE Outros Serviços	UES Outros Serviços	% Unidades ES Outros Serviços	Total unidades Outros Serviços
Norte	36	24	40,00%	60
Nordeste	118	86	42,16%	204
Centro Oeste	47	88	65,19%	135
Sudeste	169	621	78,61%	790
Sul	103	284	73,39%	387
Total	473	1103	69,99%	1576

Fonte: CENSO SUAS 2014

No que se refere a rede socioassistencial da Proteção Social Especial de Alta Complexidade¹⁶, os resultados no território brasileiro foram os seguintes: 52,39% das unidades de acolhimento para crianças e adolescentes; 79,38% das unidades de acolhimento para jovens de 18 a 21 anos; 86,94% das unidades de acolhimento para pessoas idosas; 63,83% das unidades de acolhimento para pessoa em situação de rua; 79,42% das unidades de acolhimento para pessoas com deficiência e 42,61% das unidades de acolhimento para mulheres vítimas de violência são realizados pelas Entidades de Assistência Social.

Nota-se que na região Sudeste do país, os serviços de acolhimento são realizados basicamente pelas Entidades de Assistência Social. Como exemplo podemos citar 88,37% de unidades de acolhimento para jovens; 92,41% para pessoa idosa; 71,04% para população em situação de rua; 89,33% para pessoa com deficiência; 55,17% para mulheres vítimas de violência e 60,92% para o acolhimento de crianças e adolescentes. Não muito diferente é a região Sul, com 80,77% de seus serviços prestados para o acolhimento de jovens realizados por UES ou 90,09% para acolhimento a pessoa idosa para citar como exemplo. Das 279 Unidades estatais e não estatais que responderam ter outros serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, 75,99% ficam sob a responsabilidade das Entidades de Assistência Social.

Tabela 3. Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade

Regiões Brasileiras	Serviços Alta Complexidade - Serviços de Acolhimento Institucional											
	UPE SAI Cça e Adol	UES SAI Cça e Adol	% UES SAI Cça e Adol	Total unidades SAI Cça e Adol	UPE SAI Jovens	UPE Centro Dia	% UES SAI Jovens	% UES Centro Dia	Total unid. Centro Dia	UES SAI Idoso	% UES SAI Idoso	TOTAL uni SAI Idoso
Norte	113	20	15,04	133	5	0	0,00	5	21	24	53,33	45
Nordeste	203	125	38,11	328	6	14	70,00	20	42	169	80,09	211
Centro Oeste	136	96	41,38	232	7	16	69,57	23	67	126	65,28	193
Sudeste	551	859	60,92	1.410	10	76	88,37	86	80	974	92,41	1.054
Sul	421	467	52,59	888	5	21	80,77	26	43	391	90,09	434
Total	1.424	1.567	52,39	2.991	33	127	79,38	160	253	1.684	86,94	1.937

Fonte: CENSO SUAS 2014

Legenda: UPE - Unidade Pública Estatal - UES Unidade de Entidade de Assistência Social; SAI Cça e Adol - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; SAI Jovens - Serviço Acolhimento Institucional para Jovens de 18 a 21 anos; e SAI Idoso - Serviço de Acolhimento para a pessoa idosa.

Serviços Alta Complexidade - Serviços de Acolhimento Institucional											
Regiões Brasileiras	UPE SAI Pop de Rua	UES SAI Pop de Rua	% UES SAI Pop de Rua	Total unidades SAI Pop de Rua	UPE SAI com Def.	UES SAI com Def.	% UES SAI com Def.	Total Uni. SAI com Def.	UPE SAI Mulheres Vítima Violência	% UES SAI Mulheres Vítima Violência	TOTAL Uni SAI Mulheres Vítima Violência
Norte	113	20	15,04	133	5	0	0,00	5	24	53,33	45
Nordeste	203	125	38,11	328	6	14	70,00	20	169	80,09	211
Centro Oeste	136	96	41,38	232	7	16	69,57	23	126	65,28	193
Sudeste	551	859	60,92	1.410	10	76	88,37	86	974	92,41	1.054
Sul	421	467	52,59	888	5	21	80,77	26	391	90,09	434
Total	1.424	1.567	52,39	2.991	33	127	79,38	160	1.684	86,94	1.937

Fonte: CENSO SUAS 2014

Legenda: UPE - Unidade Pública Estatal - UES Unidade de Entidade de Assistência Social; SAI Pop de Rua - Serviço de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua; SAI Pes. c/Def - Serviço Acolhimento Institucional para Pessoas com Deficiência; e SAI Mulheres Vit Violência - Serviço de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência

Serviços Média Complexidade				
Regiões Brasileiras	UPE Outros Servs PSE AC	UES Outros Servs PSE AC	% UES Outros Servs PSE AC	Total uni. Outros Servs PSE AC
Norte	7	12	63,16%	19
Nordeste	15	22	59,46%	37
Centro oeste	5	12	70,59%	17
Sudeste	29	130	81,76%	159
Sul	11	36	76,60%	47
Total	67	212	75,99%	279

Fonte: CENSO SUAS 2014

A partir das tabelas apresentadas pode-se perceber que a rede socioassistencial formada pelas Entidades de Assistência Social concentra-se, fundamentalmente, nas regiões Sudeste e Sul, seguida pela região Centro Oeste, tendo menos presença nas regiões Norte e Nordeste.

Segundo levantamento realizado, nem todas as Entidades de Assistência Social recebem subsídios financeiros ou de outra espécie por parte do governo municipal para a execução dessa rede de atendimento. No rol das que recebem, foi verificado que há inúmeras formas de subsídios. Há a realização formal de convênio com o governo municipal e há também outras formas tais como: cessão de recursos humanos; cessão imobiliária; pagamento de aluguel; pagamento de conta de água, luz ou telefone; fornecimento de gêneros alimentícios; de materiais de limpeza e higiene, bem como de materiais pedagógicos; isenção de taxas ou tributos e, até mesmo, treinamento e capacitação para os trabalhadores das Entidades de Assistência Social. As Entidades de Assistência Social podem receber um ou mais de um desses subsídios para responderem pela execução dos serviços.

No levantamento feito apenas entre as ES¹⁷ que têm convênios formalizados, apurou-se que dos 5570 municípios brasileiros, 1999 desses têm convênios formalizados com Entidades de Assistência Social, significando 35,88% do total dos municípios. Em número de ES, significa um montante de 9965 entidades conveniadas com os governos municipais no território brasileiro. Nota-se que na região Sudeste, apurou-se que 56,29% dos seus municípios têm convênio firmado com as ES, significando 5627 ES. Na região Sul são 47,69%, significando 2478 ES.

Tabela 4 - Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social

Regiões Brasileiras	Nº de Municípios	Nº de Municípios com convênio	% Municípios com convênio	Nº de ES conveniadas nos Municípios com convênio
Norte	450	65	14,44%	220
Nordeste	1.794	261	14,55%	926
Centro oeste	467	166	35,54%	714
Sudeste	1.668	939	56,29%	5.627
Sul	1.191	568	47,69%	2.478
Total	5.570	1.999	35,88%	9.965

Fonte: CENSO SUAS 2014

Pode-se afirmar por esses dados que a rede socioassistencial brasileira está sendo prestada tanto pela esfera governamental quanto pelas Entidades de Assistência Social. Afirma-se, ainda, que em muitos dos casos ou estão divididas ou são majoritariamente prestadas por essas entidades. Deve-se considerar que as ES estão no cenário brasileiro desde longa data, trazendo, por um lado marcas de benemerência e filantropia como já dito, mas também anos de experiências, saberes, conhecimento das necessidades da população onde atua e estabelecimento de confiança e vínculo com a mesma. É sabido que as organizações sociais de base comunitária e de fé, incluindo aí as Entidades de Assistência Social, têm buscado profissionalizar-se, aprimorar seu atendimento, aproximar-se das políticas públicas as quais estão referenciadas visando conquistar espaços onde possa discutir suas ideias, suas crenças e seus projetos de trabalho.

Muitas vezes encontram-se em um campo de tensão com os governos os quais têm sua burocracia, seus ordenamentos jurídicos e seus princípios emanados da CF/88 que lhes atribuem deveres e responsabilidades. No caso da Assistência Social, cabe ao Estado a primazia na condução dessa Política Pública de forma a seguir o estabelecido no Sistema Único de Assistência Social, criado a partir da Política Nacional de Assistência Social, incorporado na LOAS e que estabelece, entre outras coisas, que a rede socioassistencial é composta, de fato e de direito, pelas esferas estatais e não estatais, sendo que as Entidades de Assistência Social, ao serem reconhecidas como tal, devem também seguir fielmente os ditames da

Política. Embora tenhamos visto que a rede de fato está configurada como apreço o SUAS, ainda há relações tensas entre ambos atores. No entanto, o estudo do censo nos mostra que é mister encontrar mecanismos de ajustes, estratégias de trabalho para que uma rede seja complementar à outra, porque a mesma já está presente a Política de Assistência Social só se faz presente no cotidiano das pessoas em função do atendimento dessas duas redes.

Como último ponto de estudo sobre o Censo SUAS-2014 que se considera importante destacar aqui nesse artigo, é a questão da referência ao vínculo religioso que as ES podem ter e, portanto, considerado por alguns estudiosos no assunto da Assistência Social um fator preocupante para a prestação de serviços públicos, uma vez que esse vínculo poderia gerar ações com base na filantropia, benemerência e no assistencialismo, ao contrário de ações com vistas à garantia do acesso e exercício de direitos de cidadania¹⁸. Notou-se, na rede de atendimento da Proteção Social Básica, apenas 30,46% das unidades de Entidades de Assistência Social declararam algum vínculo religioso. Nos serviços de acolhimento institucional da Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade, apurou-se que as ES com vínculos religiosos atuam com os segmentos pessoas idosas e famílias desabrigadas; correspondendo aos índices de 71,65% e 62,50, respectivamente. Nos demais segmentos para acolhimento, as ES sem vínculo religioso somam 51,29%.

Sobre o assunto, considera-se importante destacar alguns pontos. O fato da declaração de vínculo religioso não indica, necessariamente, que os serviços executados por essas organizações tenham caráter filantrópico e/ou de benemerência. Por nossas observações e constatações, no território onde realizamos a pesquisa mencionada na inicial desse (zona sul de São Paulo)¹⁹, é clara a importância que as paróquias tiveram em termos de organização territorial, que garantiram atendimento a muitas demandas e promoveram “mínimos” de inclusão durante períodos de total ausência de serviços públicos estatais e, portanto, completa ausência do Estado.

Percebe-se, atualmente, que as organizações de base de fé (*Faith based organizations*) estão muito mais próximas e defensoras de valores que levam à busca da garantia de direitos e autonomia das pessoas; que levam a uma sociedade mais igualitária com princípios de equidade e justiça, do que de valores morais. Considera-se que desde o início da atuação das mesmas no cenário brasileiro (período colonial, por exemplo), passando por vários momentos históricos de nossa sociedade, hoje as organizações estão mais independentes das doutrinas religiosas (sejam elas quais forem) quando estão atuando em serviços de caráter público.

Conforme nossa revisão da literatura, não tem havido discussão suficiente sobre essas organizações de base de fé quando se fala de terceiro setor, ou ainda quando se fala de entidades de Assistência Social, no sentido de estudar seus movimentos e sua trajetória. Consequentemente, ocorre a possibilidade de a tratarmos com base em estereótipos inadequados, que não correspondem, de forma alguma, às atuações que observamos durante nossa pesquisa.

Tabela 5 – Entidades de Assistência Social e vínculo religioso

Serviço Convivência Fortalecimento de Vínculos - Proteção Social Básica			
Regiões Brasileiras	Total UES - SCFV	% UES - SCFV com vínculo Religioso	% UES - SCFV sem vínculo Religioso
Norte	65	56,92%	31,10%
Nordeste	460	47,61%	52,39%
Centro oeste	202	58,42%	41,58%
Sudeste	2.877	24,16%	75,84%
Sul	917	33,59%	66,41%

Serviço de Acolhimento Institucional Proteção Social Especial Alta Complexidade					
Usuário	Total UES SAI	UES - SAI com vínculo Religioso	UES - SAI sem vínculo Religioso	% UES - SAI com vínculo Religioso	% UES - SAI sem vínculo Religioso
Crianças e Adolescentes	1.408	693	715	49,22%	50,78%
Jovens	35	21	14	60,00%	40,00%
Crianças e Adolescentes com deficiência	41	16	25	39,02%	60,98%
Pessoas adultas com deficiência	160	62	98	38,75%	61,25%
População em situação de rua e/ou migrantes	398	204	194	51,26%	48,74%
Famílias desabrigadas	8	5	3	62,50%	37,50%
Mulheres em situação de violência	36	16	20	44,44%	55,56%
Pessoas Idosas	1.298	930	368	71,65%	28,35%
Total	3.384	1.947	1.437	57,54%	42,46%

Legenda: UES – SCFV Unidades de Entidades de Assistência Social - Serviço Convivência Fortalecimento de Vínculos; e UES - SAI Unidades de Entidades de Assistência Social - Serviço Acolhimento Institucional

Considerações

À primeira vista parece clara a resposta de que as manifestações da questão social no campo da Assistência Social têm sido enfrentadas por meio de serviços e benefícios ofertados por uma rede socioassistencial implementada por unidades estatais CRAS, CREAS, Centro Pop²⁰ em conjunto com entidades de Assistência Social. Foi visto que, nacionalmente, a rede socioassistencial é composta pela esfera estatal e não estatal, apurando-se que determinados serviços são executados majoritariamente pelas entidades de Assistência Social e que nas regiões Sul e Sudeste elas são presenças marcantes.

No entanto, esse arranjo entre unidades estatais e entidades de Assistência Social tem trazido desafios para que a Política de Assistência Social possa ter uma rede de atendimento socioassistencial que seja a sua expressão e sua visibilidade em todos os territórios e, principalmente, no cotidiano das pessoas.

Pelos resultados finais da pesquisa²¹ mencionada no início desse, a qual motivou a elaboração desse artigo, os desafios passam tanto pela heterogeneidade que existe entre as Entidades de Assistência Social, tanto em tamanho, história, peso político, poder local, quanto pela adesão ao SUAS; passam também pelos diversos entendimentos e diversas visões que o poder público estatal tem das próprias entidades de Assistência Social. Ou seja, há grupos que as vêem como parceiras da política, outros como parceiros dos profissionais estatais, outros como mera executoras de serviços pelos quais são pagas pelo demandatário, que é o governo; passam pela própria posição do governo de ora se colocar à frente, como condutor da política de Assistência Social, ora se colocar apenas como expectador, deixando que as entidades desenvolvam as ações sem a sua presença; passam pelas formas de comunicação, ou melhor, não comunicação entre os atores que protagonizam essa rede socioassistencial pública estatal e não estatal.

Tem se ainda, na história brasileira da Assistência Social, marcas deixadas por uma trajetória de benemerência e filantropia protagonizada pelas Entidades Sociais, que fazem com que a relação entre governo e entidades de Assistência Social ainda hoje, em alguns lugares, acredita-se, esteja pautada pela subsidiariedade financeira.

É preciso que se entenda que a rede socioassistencial que nos referimos é uma rede de caráter público. Importante dizer que “rede pública” não se confunde com “rede estatal”. Portanto, a rede socioassistencial aqui estudada é uma rede formada tanto por esfera estatal quanto esfera não estatal, sendo que para ambos os sujeitos, o caráter dessa rede é pública, com cada um tendo seu papel e suas responsabilidades. No que se refere à execução das ofertas da rede socioassisten-

cial, ambos devem compartilhar responsabilidades, devem pactuar compromissos e devem se comprometer com um projeto político de sociedade que vise à redução da desigualdade social e a possibilidade de proteção social integral a todos.

Uma rede é pública quando podemos afirmar que ela é para toda população que dela necessitar; quando ela é de conhecimento de todos, havendo transparência em suas ações, e divulgação ampla de suas atividades; é pública quando seus serviços são prestados como direito e não como favor e quando é passível de controle social. A rede socioassistencial tem caráter público porque deve favorecer e garantir o exercício de cidadania, entendendo que é um direito do indivíduo e de sua família receber o atendimento que está sendo executado, inclusive de participar efetivamente dos rumos e das ações que estão sendo propostas a eles. Segundo Wanderley (2013) uma rede é pública, quando se tem embutido nela o sentimento de uma cultura cívica. E ainda, uma rede tem caráter público quando ela tem sustentabilidade, isto é, quando ela é pensada e formada de maneira planejada, com intencionalidade, não é pontual e nem fragmentada. A rede socioassistencial levantada pelo Censo SUAS 2014, deve ser entendida com esse caráter.

É possível que haja a necessidade de se prever qualificações técnicas para a execução das ofertas da rede socioassistencial para ambas as esferas (estatal e não estatal). No entanto, apenas pela existência do trabalho conjunto dessas duas esferas é possível dizer que por esse exercício já há o desenvolvimento natural de qualificação política, a qual envolve aprendizado para ambos, ou seja, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos. O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática em geral, mas especialmente nos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que tem a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais. Assim, abrem-se caminhos para a configuração do interesse público.

Conforme Bresser Pereira (1998, p. 25):

O direito de que a propriedade do Estado seja pública, isto é, de todos e para todos, não-apropriada por uns poucos.

O Estado deve ser público, as organizações não-estatais e sem fins lucrativos (ou organizações não-governamentais) devem ser públicas. Bens estritamente públicos, como um meio ambiente protegido, devem ser públicos. Direitos públicos são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público, a res publica, enten-

dido em sentido amplo, seja público - que seja de, e para, todos, em vez de ser objeto de *rent-seeking*, e de ser privatizada por grupos de interesse.

É por meio das ofertas socioassistenciais, executadas tanto pelas esferas estatais quanto pelas não estatais, articuladas em rede de caráter público, que a Assistência Social se fará presente no cotidiano das pessoas.

A partir do entendimento que CRAS, CREAS e Centro Pop são unidades estatais e que ofertam os serviços PAIF e PAEFI e que a rede de serviços socioassistenciais devem estar referenciada à essas unidades para que possam gerar a complementariedade dos atendimentos realizados no PAIF E PAEFI e possam também, no âmbito da Assistência Social, garantir a proteção social integral daqueles que necessitarem, é mister que os gestores da Assistência Social nos municípios desenvolvam estratégias e mecanismos para fomentar a vinculação das entidades de Assistência Social, já prestadoras de serviços socioassistenciais, ao SUAS. A presença da esfera estatal nos territórios onde os serviços são executados por essa rede gerida pelas entidades deve ser marcante. Assim, deve haver canais de participação tanto nos níveis centrais da gestão da Assistência Social quanto nos níveis locais de atuação onde as entidades de Assistência Social possam ter espaços de escutas e diálogos em relações horizontalizadas para, juntas com o governo municipal, construírem respostas viáveis e concretas de atendimento às demandas da população.

A construção da rede socioassistencial é um processo de articulação estratégica entre sujeitos e cabe ao setor público a sua construção, aonde o trabalho com as entidades deve ser considerado como parte integrante.

É possível dizer que a política de Assistência Social tem sua condução decidida e executada no município. Assim, é preciso que, a partir dos princípios, objetivos e diretrizes gerais que a LOAS e PNAS trazem, se favoreça a liberdade de pensar em serviços que atendam as demandas da população localmente. Para isso, é necessário, que os atores (estatais e não estatais) possam se reunir em grupos, comissões, fóruns, encontros, ou outras formas que forem criadas, para que debatam e construam respostas que possam ser implementadas pelo Governo, em parceria com os demais. É preciso que esta forma de gestão seja sistemática e que faça parte da agenda/programa do Governo.

Nesse artigo mencionamos que as entidades de Assistência Social precisam decidir e manifestar o desejo de estabelecer seu vínculo com o SUAS, definindo sua dimensão. Será necessário que as entidades ou organizações de assistência

social definam até que ponto desejam ou conseguem incorporar-se ao SUAS, entendendo que seu completo vínculo depende de sua completa adesão ao sistema. É fato que a vinculação ao SUAS deve ser dada pelo órgão gestor da assistência social no nível municipal e ou no nível estadual quando for o caso, validado pelo nível federal, com a anuência da entidade ou organização de Assistência Social. No entanto, é necessário que se discuta parâmetros a serem nacionalmente construídos e pactuados entre os entes federativos e as instâncias de pactuação e deliberação do SUAS em relação a como o vínculo deve ser formalizado, bem como é fundamental propor capacitações a conselheiros, trabalhadores do Poder Público e das Entidades ou Organizações de Assistência Social sobre as regulamentações decorrentes do vínculo SUAS, e por último, mas não menos importante, incluir as Entidades ou Organizações de Assistência Social nas discussões sobre o que este vínculo significa concretamente.

Para concluir deve-se pensar na rede socioassistencial, como esfera pública a ser constituída na gestão da política de assistência social, onde esfera estatal e não estatal compartilham das mesmas preocupações e desejos, embora com papéis diferentes.

Referências

ABONG. 2005. *Contribuição ao debate sobre entidades de assistência social*. Texto apresentado na reunião ampliada do CNAS realizada em Curitiba em abril de 2005, por ocasião da presença da ABONG na mesa “Discutindo o art. 3º da LOAS”. O texto foi elaborado por Ana Maria Quiroga, representante da ABONG na coordenação do Fórum Nacional de Assistência Social - FNAS.

BRASIL. *Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004* (DOU 28.10.2004). Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

_____. *Resolução CNAS nº 27, de 19 de setembro de 2011* - Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social

_____. *Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012*. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS 2012.

_____. *Resolução CNAS. nº 14 de 15 de maio de 2014* - Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.

_____. *Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*

_____. *Lei 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.*

BRESSER PEREIRA Luiz Carlos. *Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*. BRESSER-PEREIRA, SPINK Peter, orgs. (1998), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21.

BUSSO, Gustavo. *Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para latinoamerica a inicios del siglo XXI*. Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Disponível em <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/gbusso.pdf> Acessado em 05.10.2016.

CHIACHIO, Neiri Bruno. *Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos*. O caso da Assistência Social. Dissertação de Mestrado em Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: PUC-SP, 2006.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina (Org.), Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, cap. 8.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil*. Revista Organizações & Sociedade. Publicação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v. 7, n. 17jan/abril 2000

FUNDAP. *Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privada*. São Paulo, 1997

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *A questão social no capitalismo*. Revista Temporalis. n. 03 Jan-jun. 2001. Brasília. 2001.

_____. ; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. 9º ed. São Paulo: Cortez, 1993.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estudos e pesquisas Informação econômica nº 20*. Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010. Estudo realizado em parceria IPEA, ABONG, GIFE. Rio de Janeiro.2012.

JACCOUD, Luciana de Barros. *Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social*. In: STUCHI, Gabas Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Org.) *Assistência Social e Filantropia. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010, p. 59-82.

KAZTMAN, R (Coord.). *Activos y estructura de oportunidades*. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999.

_____. *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n. 75, p. 171-189, dez. 2001.

LANDIM, Leilah. *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, Núcleo de Pesquisa, 1993.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. *Qualificação das entidades e organizações de Assistência Social: considerações acerca do artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas*. In: STUCHI, Gabas Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Org.) *Assistência Social e Filantropia. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010, p. 101-114.

RAICHELIS, Raquel. *A Construção da Esfera Pública no Âmbito da Política de Assistência Social*. 1997. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC-SP. São Paulo. 1997.

SPINK, Peter. *Parcerias e alianças com organizações não-estatais*. In: CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS Veronika; SPINK, Peter (organizadores). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV. 2002. p.139-167. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/930/930.pdf> acessado em 05.10.2016.

SPOSATI Aldaíza. *Desafios do sistema de proteção social*. In: STUCHI, Gabas Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Org.) *Assistência Social e Filantropia. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010, p. 21-36.

VIGNOLI, J. R. *Vulnerabilidad demográfica em América Latina: qué hay de nuevo?* In: CEPAL. Seminario Vulnerabilidad. Santiago: Cepal, 2001.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Gestão Social: O Social e o Público*. In: JUNQUEIRA, Prates A. et al (Org.). *Gestão Social: Mobilizações e Conexões*. São Paulo: LTC Editora, 2013, p. 42-55.

YAZBECK, Maria Carmelita. *A política social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da Questão Social*. Cadernos Abong, São Paulo: , n. 11. , p. 7-18, out.1995.

Notas

- 1 Professor Titular na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Membro fundador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas/CEAPG/FGV. Membro do conselho editorial das principais revistas na área de Administração e membro de comitês assessores de Centros de Pesquisas Aplicadas no Brasil e no exterior. Possui graduação em Psicologia - University of London (1965), Doutorado em Psicologia Organizacional - Birkbeck College (1976) e Pós-doutorado - Faculty of Social and Political Sciences and Jesus College, University of Cambridge (1998). E-mail: Peter.Spink@fgv.br
- 2 Pesquisadora no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG/FGV). Pós-Doutoranda em Administração Pública e Governo no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo-FGV (CEAPG/FGV), 2016. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) 2012. Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo-FGV (EAESP/FGV) 2003. Bacharel em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) 1984. E-mail: amforramos@gmail.com
- 3 Este artigo está baseado em parte de uma pesquisa de pós-doutorado realizada entre os anos de 2014 a 2016, a qual esteve inserida no programa As vulnerabilidades urbanas e os desafios para a ação pública, sob a coordenação do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG – FGV); Centro de Estudos em Planejamento e Gestão de Saúde (GV-Saúde); do Núcleo de Práticas Discursivos e Produção de Sentidos (Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, PUC-SP). Tem parceria com pesquisadores da Faculdade de Psicologia da Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Instituto de Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e da L.B. Johnson School of Public Affairs, da Universidade de Texas (UT-Austin). Os resultados da pesquisa basearam-se, tanto no CENSO/SUAS/2014 aqui exposto, na análise sobre o desenho da política de Assistência Social, baseada no SUAS, quanto na conectividade intergovernamental e nas entidades de Assistência Social; análise da participação das entidades de Assistência Social em fóruns de discussão da política na cidade de São Paulo e entrevistas com trabalhadores da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo nas instâncias centrais e regionais e com trabalhadores e representantes de entidades de Assistência Social conveniados com a secretaria citada. Ao todo, foram 15 entrevistas em serviços executados por entidades de Assistência Social. 28 entrevistas em SMADS na instância central e 40 entrevistas entre supervisões de Assistência Social, CRAS e CREAS.

- 4 Aqui entendido como um "... conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura" (IAMAMOTO, 2001, p.16)
- 5 O conceito de vulnerabilidade tem sido discutido por alguns autores. Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS,2004), são definidas as condições em que as pessoas estão consideradas em situação de vulnerabilidade social. Katzman (1999;2001) define que há graus de vulnerabilidade a depender dos ativos que indivíduos, famílias ou grupos dispõe para enfrentar determinadas situações de risco. Vignoli (2001) descreve como sendo o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Busso (2001), faz referência à possibilidade de uma deterioração no bem-estar como consequência de ficar exposto a riscos. Nesse trabalho fazemos menção à "vulnerabilidades urbanas" já que estamos nos referindo aos desafios que um município pode enfrentar advindos do agravamento de processos anteriores de adensamento populacional, impactados por mudanças em relação ao trabalho e meios de sustentação, pelos déficits habitacionais, falhas nas distribuições de serviços públicos considerados universais, pelas mudanças climáticas, globais ou locais. Incluímos no conceito vulnerabilidades institucionais tanto instituições governamentais quanto não governamentais. Nos referimos às dificuldades institucionais das mais diversas, (RH, recursos financeiros, estruturas físicas, projetos mal elaborados, mal dimensionados, inclusive determinantes políticos) enfrentadas para atender as demandas da população de um determinado território.
- 6 Alterada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Lei-12435.pdf> acessado em 05.10.206.
- 7 As normativas vigentes qualificam as entidades e organizações sociais que executam serviços no campo da Assistência Social, como entidades ou organizações de Assistência Social. Sua conceituação está definida no art.3º da LOAS. É condição para a qualificação como entidade ou organização de Assistência Social a sua inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social. Para a obtenção dessa inscrição segue-se os ditames do decreto 6.308 de 2007 e as resoluções do CNAS 27/2011 e 14/2014. A criação de um Sistema de Cadastro Nacional de entidades de Assistência Social (SCNEAS) está descrito na LOAS artº 19 incisos XI.
- 8 Atualmente chamadas de Entidades ou Organizações de Assistência Social. Nesse trabalho, as chamaremos de Entidades de Assistência Social
- 9 O Censo Suas é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias de Assistência social, por serviços da rede socioassistencial e pelos conselhos de Assistência Social. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>> e <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial/censo-suas/censo-suas>. Acessado em 05.10.2016
- 10 O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos – por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público Deverá regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios e ações de assistência social, de

caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Foi incluído na Lei N° 12.435, de 06 de julho de 2011, a qual altera a LOAS e dispõe sobre a organização da Assistência Social.

- 11 O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada e localizada em áreas de maior vulnerabilidade social. O objetivo é prevenir o risco social, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e promovendo a inclusão das famílias e dos cidadãos nas políticas públicas, no mercado de trabalho, na vida em comunidade. O CREAS é uma unidade pública estatal de média complexidade, de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, passando a ser referência para a proteção social especial desse nível de proteção. Destina-se à "... prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial..." (Lei 12.435 de 06/07/2011).
- 12 Conforme dados informados em estudo realizado pelo IBGE (2012) em parceria com ABONG, IPEA e GIFE foram contabilizados no Brasil 30.414 Entidades de Assistência Social (<http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=262841>, acessado em 05.10.2016). No site do MDSA é possível verificar que 14.744 Entidades de Assistência Social, protocolaram processos para solicitar o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, sendo que 8.105 Entidades de Assistência Social já obtiveram o referido certificado (ver em: Processos de Certificação Protocolizadas no MDS disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-de-assistencia-social>, acessado em 05.10.2016). Na Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo há 2431 Entidades de Assistência Social incluídas nessa secretaria. (Ver: *Relação de Entidades e Organizações de Assistência Social do Estado de São Paulo*, cadastradas e ativas no sistema pró-social/instituições: disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1225.pdf> acessado em 05.10.2016).
- 13 Definidas na LOAS art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.
- 14 Ver Tabela 1 – Rede de Atendimento Proteção Social Básica
- 15 Ver Tabela 2 – Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade
- 16 Ver Tabela 3 – Rede de Atendimento Proteção Social Especial de Alta Complexidade
- 17 Ver Tabela 4 – Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social
- 18 Ver Tabela 5 – Entidades de Assistência Social - % Vínculos Religiosos
- 19 Ver nota de rodapé nº 1.
- 20 Centro de Referência a População em situação de rua
- 21 Ver nota de rodapé nº 1.

Artigo recebido em junho de 2016 e aceito para publicação em agosto de 2016.