

O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE DA PROVISÃO DE SERVIÇOS NO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

Gabriela Horesh Brettas

E-mail: gabihb@gmail.com

Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo (EACH/USP)

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender a atual dinâmica de papéis e relações entre Estado e organizações da sociedade civil (OSC)² na política pública federal de assistência social no Brasil, sobretudo, frente às reconfigurações na política nacional nesta área ocorridas no período recente (2003-2014), o que tem como marco o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Como será explorado, os direcionamentos adotados parecem complexificar estas relações e a gestão pública no campo da assistência social, e sua análise é relevante do ponto de vista político e acadêmico.

O período dos dois governos de Lula e o primeiro de Dilma (2003-2014) foi marcado pela ampliação e estruturação de diversas políticas sociais em âmbito nacional. Na assistência social, verifica-se um processo de responsabilização estatal por esta área, inclusive no que se refere à provisão da política, o que impacta diretamente o papel das OSC neste campo. Nesse sentido, uma referência importante é o SUAS, sistema criado em 2005 pelo Governo Federal que visa organizar a gestão da política de assistência social no Brasil e que concretiza um movimento mais amplo e processual de reconhecimento e construção da assistência social como política pública, que ganha força a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e inclui outros marcos igualmente importantes – como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, ou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

¹ Este artigo traz análises e reflexões preliminares que compõem uma pesquisa, mais ampla, de mestrado, intitulada *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social* (título provisório) – trabalho este ainda não concluído, a ser defendido e publicado no primeiro semestre de 2016. Agradeço às muitas contribuições e à orientação da Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir (EACH/USP e Centro de Estudos da Metrópole – CEM).

² O termo organizações da sociedade civil (OSC) é aqui utilizado para designar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e com finalidade pública, conforme estabelecido pela legislação brasileira atual (BRASIL, 2014a). Deste ponto em diante, será utilizado como “OSC”, apenas.

Apesar de as OSC serem reconhecidas como parte da rede socioassistencial nestas normativas, estas são tidas como “prestadoras *complementares* de serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2015b), de modo que deixam de ser provedoras quase “exclusivas” destes serviços. Dessa forma, verificam-se mudanças relevantes em relação a um padrão reforçado e enraizado nesta área, uma vez que a assistência social no Brasil foi historicamente caracterizada por um modelo imediatista, circunstancial, clientelista e de atuação descontinuada e fragmentada (BICHIR, 2011; MESTRINER, 2012), no qual as OSC sempre estiveram envolvidas na provisão de serviços públicos (AMÂNCIO, 2008; JACCOUD, 2012; MESTRINER, 2012). Rompendo com esta lógica, o SUAS é interpretado como um processo de “regulação estatal no campo da proteção social”, no qual se pretende “constituir o campo do dever de Estado” (SPOSATI, 2009, p. 47-48).

Nesse sentido, o Estado, além de coordenar a política, passa a executar diretamente serviços socioassistenciais, sobretudo por meio da criação, em todo território nacional, de equipamentos públicos – como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Além disso, este processo implicou também num grande esforço de regulamentação da atuação dos outros atores (não-estatais) que fazem parte desta política, como as OSC.

É um equívoco generalizar o conceito de OSC, que inclui diferentes tipos de organizações, e a análise sobre suas relações com o Estado varia de acordo com a área de política pública abordada – cada uma com suas peculiaridades e trajetórias específicas. No caso da assistência social, as normativas vigentes distinguem entre entidades “de atendimento”, “de assessoramento” e “de defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 2015b). Para a discussão aqui pretendida, são focadas as organizações do primeiro tipo, responsáveis pela execução direta de serviços. Com isso, busca-se privilegiar a reflexão sobre o papel das OSC na provisão de serviços da assistência social, considerando-se que a questão de quem executa a política e como se dão as interações neste sentido parece ser central nos distintos direcionamentos que ela assume.

Muitas e complexas são as questões de pesquisa e dilemas que se apresentam neste contexto, sobretudo por abarcarem aspectos relacionais e interpretativos, além de se referirem a processos ainda em curso. Neste trabalho, assume-se a intenção de analisar as dinâmicas e espaços de construção institucional em torno de um sistema (o SUAS) ainda em implementação, com foco em seus efeitos nas relações que se estabelecem entre Estado e OSC na área da assistência social.

A análise de políticas públicas a partir da discussão sobre o papel que ocupam as OSC se trata de uma opção extremamente relevante, pouco explorada ou problematizada (COUTO et al., 2011), sobretudo no que se refere a abordagens mais analíticas e explicativas (e menos normativas ou prescritivas) – como a pretendida neste trabalho –, de

modo que este é um campo permeado por dilemas e perguntas em aberto. Nesse sentido, não se pretende aqui concluir o quão positivas ou negativas são estas relações – como fazem muitas das interpretações neste campo (sobretudo, ao final da década de 1990 e década de 2000) –, mas sim compreender continuidades e alterações nesses padrões de interação entre Estado e OSC, discutindo as mudanças que já foram implementadas a partir da maior responsabilização estatal pela provisão dos serviços.

Partindo desta abordagem, a intenção deste artigo é trazer contribuições a esta reflexão por meio da análise sobre como o papel das OSC se estabelece concretamente no SUAS no contexto atual. Para isso, pretende-se partir da discussão sobre como esta relação é normatizada na política pública de assistência social, abordando alguns aspectos que tratam do funcionamento do SUAS, no que se refere aos instrumentos e dispositivos institucionais que regulam o espaço e funções das OSC dentro deste sistema. Em seguida, é proposto um panorama da realidade das OSC e do escopo dos serviços por ela realizados na área da assistência social no Brasil atualmente, por meio de uma caracterização que tem como base pesquisas realizadas por instituições reconhecidas nacionalmente. Esta discussão possibilitará identificar dinâmicas de composição (entre organizações de natureza pública e privada) da oferta dos serviços do SUAS, bem como aspectos mais concretos a respeito das características da atuação e do funcionamento das OSC que operam na área da assistência social e de suas relações com o poder público.

Com isso, pretende-se trazer contribuições para a compreensão, em um primeiro momento, do aparato normativo e institucional do SUAS (isto é, referentes sua estrutura), para, em seguida, passar à discussão – ainda que mantendo olhar ampliado, no nível de análise da política pública em âmbito nacional – de como estes pressupostos, conceitos e princípios vêm se consolidando na prática da operação do sistema. Por fim, nas considerações finais, são destacadas alguns pontos que buscam sintetizar as principais reflexões deste artigo.

O ARRANJO INSTITUCIONAL ENVOLVENDO AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA PROVISÃO DE SERVIÇOS NO SUAS

As últimas duas décadas foram marcadas, na área das assistência social, pela intensificação do movimento de normatização e regulamentação envolvendo uma série de instrumentos jurídicos que definem, classificam e estabelecem critérios e parâmetros que afetam as OSC que atuam nesta área, de modo que se observa uma multiplicidade de lógicas de organização deste campo. Esta seção pretende organizar esta discussão, destacando as categorias e estruturas mais relevantes no arranjo institucional que vem sendo construído com o SUAS no que se refere à participação das OSC que atuam nesta área – sobretudo, na provisão de seus serviços.

O SUAS se trata de um instrumento que concretiza os conteúdos e definições expressos na PNAS, relacionados à (re)organização da gestão da política de assistência social, e visa unificar seus conceitos e procedimentos em todo território nacional. Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), este sistema público se propõe a organizar, de forma descentralizada, as ações socioassistenciais no Brasil, englobando os benefícios assistenciais e diferentes serviços e públicos. Como elementos centrais, o SUAS instaura uma nova lógica da assistência social, baseada na noção de território. Além disso, com o princípio de gestão compartilhada, no qual os três níveis federativos têm competências diferenciadas, os municípios assumem papel fundamental.

Como mencionado, o SUAS compreende, além de benefícios, a oferta de serviços. De acordo com a PNAS e com a LOAS (Art. 23º), são entendidos por serviços as "Atividades continuadas [...] que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas [...]" (BRASIL, 2005, p. 22). Os serviços se tratam de uma unidade fundamental no SUAS, uma vez que é um torno deles que este sistema se organiza e estrutura sua lógica de funcionamento.

Os serviços são definidos e organizados por meio da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, elaborada em 2009 (Resolução n. 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS), que busca estabelecer uma referência unitária, em todo o território nacional, de nomenclaturas e parâmetros para a realização dos serviços. De acordo com esta legislação, no SUAS, os serviços são organizados por níveis de complexidade, distinguindo-se entre Proteção Social Básica – voltada à prevenção de situações de risco e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários – e Proteção Social Especial – direcionada a indivíduos e famílias que já se encontram em situação de risco pessoal e/ou social. Este último âmbito, por sua vez, divide os serviços entre Média e Alta Complexidade: no primeiro caso, estão os serviços que oferecem atendimento àqueles que têm seus direitos violados, mas em situações nas quais não houve rompimento dos vínculos familiares e comunitários; já o âmbito da Alta Complexidade é direcionado a situações de perda de referências e/ou ameaça, de modo que se busca garantir proteção integral a estes indivíduos ou famílias, que necessitam ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário.

Nem todos os serviços compreendidos por estas esferas podem ser oferecidos por OSC – o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), na Proteção Social Básica, e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), na Proteção Social Especial de Média Complexidade, são implementados exclusivamente pela esfera estatal (por meio dos CRAS e dos CREAS, respectivamente).

Todos os demais serviços estabelecidos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais podem ser realizados por atores públicos e/ou privados – porém, neste segundo caso, esta oferta deve ser referenciada ao equipamento público (CRAS ou CREAS) ao qual se vincula. Na Proteção Social Básica, os demais serviços, ambos podendo ser ofertados por OSC, são o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas; apesar de serem apenas dois, estes são serviços bastante abrangentes, uma vez que incluem diferentes grupos etários, se desdobrando em diferentes enfoques de atendimento. Já os serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade que podem ser realizados também pelas organizações privadas incluem o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Por fim, na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, estão o Serviço de Acolhimento Institucional, o Serviço de Acolhimento em República, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009b).

Como mencionado, apesar de estes serviços poderem ser realizados também pelas OSC, a grande mudança, no que se refere à provisão de serviços de assistência social, é que o Estado também passa a executá-los diretamente. Nesse sentido, é fundamental a criação dos equipamentos públicos previstos no SUAS, implementados em âmbito municipal em todo território nacional com a função de prestar serviços diretamente à população: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são a porta de entrada para os atendimentos dentro do âmbito da Proteção Básica, e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), voltados aos serviços da Proteção Especial. Estes equipamentos são, necessariamente, estatais – contando com infraestrutura, equipes e execução das atividades diretamente pelo poder público.

A lógica proposta com o SUAS é que este se baseia em uma *rede socioassistencial*, que é composta e integra uma rede pública e uma rede privada (de caráter complementar à primeira). A constituição desta rede é uma das principais ênfases no processo de construção do SUAS, uma vez que este sistema se estabelece a partir do esforço de consolidação de uma rede *de fato* – isto é, articulada e norteadas pelos mesmos princípios, objetivos e abordagens –, com a intenção de ruptura em relação ao padrão arraigado de atuação fragmentada e baseada em referências individuais que marcou a área da

assistência social por séculos. Dessa forma, a NOB/SUAS³ estabelece como parâmetros fundamentais para esta rede socioassistencial – com destaque (trechos em itálico) para aqueles que parecem enfatizar e afirmar questões que se contrapõem diretamente aos principais aspectos deste diagnóstico da área da assistência social consolidado historicamente:

a) *oferta integrada*, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social [...]; b) *caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos*; c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda; d) *porta de entrada unificada* dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas; e) territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais; f) *caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público*, bem como com recursos próprios da rede não-governamental; g) *referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados* de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais. (BRASIL, 2005, p. 95, grifo nosso).

Vale destacar que, apesar de já presente na NOB/SUAS (em 2005), o conceito de rede socioassistencial é objeto de disputa e seu sentido vem sendo construído e repensado ao longo do tempo. Nesse sentido, nos últimos anos, ganha força o reconhecimento da atuação da oferta privada de serviços no SUAS, o que se reflete em uma ampliação do foco institucional para estas organizações. Assim, se consolida o conceito de “*rede socioassistencial privada do SUAS*”, que se refere ao conjunto de organizações privadas que fazem parte deste sistema – termo este que, inclusive, dá nome ao Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, criado em 2010, vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), e destinado à gestão destas organizações. Entretanto, ainda mais recentemente, este conceito vem sendo questionado por alguns atores governamentais que pensam a construção dessa política (como o MDS), uma vez que enfatizaria a separação entre atores públicos e privados dentro do SUAS, quando a proposta que se vem buscando consolidar é de, ao contrário, integrar estes dois grupos.

Como já assinalado, o conceito e papel das OSC é objeto de crescente construção normativa no sentido de se definir e regulamentar o lugar destas organizações na política de

³ A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) detalha a PNAS e operacionaliza o SUAS. Foi criada em 2005, um ano após a PNAS (que traz uma discussão mais ampla e conceitual a respeito dos princípios e concepções deste sistema).

assistência social. Nesse sentido, a referência central é o conhecido artigo 3º da LOAS, que qualifica as "entidades e organizações de assistência social" como "[...] 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" (BRASIL, 1993, Art. 3º). Posteriormente, outras legislações referendam e complementam os normativos então vigentes, afim de rever e aperfeiçoar parâmetros e modos de funcionamento deste aparato institucional envolvendo as OSC (nesse sentido, têm destaque o decreto nº 6.308 de 2007 e a Lei nº 12.435 de 2011). Finalmente, a Resolução nº 014 de 2014 do CNAS estabelece como critérios para reconhecimento das OSC como pertencentes à área da assistência social: execução de ações de caráter continuado, permanente e planejado; serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados visando a autonomia e garantia de direitos dos usuários; garantia de gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e garantia da existência de processos participativos dos usuários (BRASIL, 2014e, Art. 6º).

Além disso, também derivam destas definições os tipos de organizações que se enquadram como "de assistência social", que podem ser de: *atendimento*, que prestam serviços, executam projetos e programas e concedem benefícios, de forma continuada, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal; *assessoramento*, que desempenham ações que visam o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social; ou *defesa de direitos*, voltadas para a defesa, efetivação e promoção dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais e articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social (BRASIL, 2014e, Art. 2º) – dentre as quais, as primeiras são o foco deste trabalho.

Uma discussão importante é a respeito dessa definição da organização enquanto "*de assistência social*", como estabelecem as normativas da área. Apesar de estas regulamentações serem recentes, a grande maioria das OSC enquadradas nesta categoria já existia antes delas, e não necessariamente se define desta forma. Além de questões identitárias e a respeito do espaço de atuação destas organizações, no que se refere ao funcionamento do sistema, é possível identificar diferentes formas de atuação envolvidas na lógica da categoria de "entidades de assistência social": as organizações podem ser *exclusivas* de assistência social (de modo que todos seus projetos, ações e programas estão no campo da assistência social, conforme estabelecido pelas legislações desta área) ou não; neste caso, é possível distinguir entre as organizações *preponderantes em assistência social* (que podem ter ações, projetos ou programas relacionados a outras políticas setoriais, porém sua atuação principal – isto é, aquela na qual há maior destinação

do orçamento da organização – é na área da assistência) e, por fim, aquelas que *atuam majoritariamente em outras áreas*, mas que tenham alguma ação, projeto ou programa na área da assistência social (neste caso, esta oferta específica é vinculada à política de assistência social).

Para ser reconhecida como organização *de assistência social*, ou seja, como parte da política pública desta área, é necessária a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social⁴. Podem ser inscritas as organizações e/ou os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (no caso de organizações que não sejam exclusivas ou preponderantemente de assistência social, a partir da lógica descrita acima), sendo a inscrição considerada uma “[...] autorização de funcionamento no âmbito da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2014e, Art. 5º). Cabe aos conselhos de assistência social todas as atividades relacionadas ao recebimento, análise e deliberação sobre os pedidos de inscrição (incluindo análise documental, visitas técnicas, reuniões de discussão dos processos, notificações sobre as decisões e envio de documentação para o órgão gestor para cadastro das organizações ou ofertas em sistema nacional), bem como de acompanhamento e fiscalização das organizações (BRASIL, 2014e). Vale destacar que a inscrição e acompanhamento por parte dos conselhos é independente do fato de a instituição receber recursos públicos.

Quando a organização é reconhecida como parte da política de assistência social, a lógica do SUAS prevê diferentes formas de vinculação a ele, sendo a primeira delas, justamente, a *inscrição*, o nível inicial de pertencimento. Uma vez inscritas, as organizações devem ser cadastradas pelo órgão gestor municipal no *Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS)*, ferramenta criada em 2014⁵ – apesar de já prevista na LOAS e na NOB/SUAS –, que visa reunir informações sobre as organizações inscritas nos conselhos de assistência social que prestam serviços socioassistenciais. Por ser um sistema implementado recentemente⁶, o CNEAS ainda não está funcionando normalmente, mas a proposta é que ele seja integrado à lógica de pertencimento das organizações ao SUAS e funcione também como instrumento de acompanhamento da atuação dessas organizações

⁴ Vale destacar que os CRAS também são atores importantes neste processo de inserção das OSC no SUAS, uma vez que a legislação vigente estabelece como uma de suas funções a identificação e reconhecimento das organizações que podem compor a rede socioassistencial, isto é, cuja atuação está dentro do âmbito SUAS e que, assim, podem ofertar serviços e pertencer à política de assistência social.

⁵ O CNEAS é uma das principais ferramentas do *Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS - Aprimora Rede*, criado pelo MDS e instituído em 2014 pelo CNAS (Resolução nº 4, de 11/02/2014), que objetiva monitorar e qualificar os serviços ofertados por esta rede.

⁶ A primeira carga de dados se encerrou em 31 de julho de 2015 no modelo de incentivo por parte do Governo Federal (que repassou recursos aos municípios, com valor definido por cadastro concluído e enviado pelas gestões municipais). Desde então, o sistema foi fechado para realização de análises dos dados obtidos e melhorias em seu funcionamento; porém, a proposta é que este cadastro seja constantemente alimentado, como ferramenta integrante do funcionamento do SUAS.

pelo poder público local: além de ser o órgão público municipal quem preenche este cadastro (e não as próprias OSC), há estratégias previstas como etapas deste cadastro que buscam incentivar esta aproximação, como as visitas técnicas *in loco*. A ideia é que o CNEAS esteja diretamente atrelado ao processo de certificação (*Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social - CEBAS*), o terceiro nível de vinculação, que dá acesso à isenção das contribuições da Seguridade Social como mecanismo de financiamento indireto – a ideia é que o requerimento para o processo de certificação (CEBAS) se dê com base nas informações do cadastro (no CNEAS).⁷

Um último elemento referente às lógicas de contratualização e inserção das OSC na política de assistência social se refere à relação desta política com as mudanças propostas no campo mais amplo das OSC com o chamado novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Concretizado com a Lei nº 13.019/2014, o MROSC é resultado de forte articulação da sociedade civil em busca de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSC e suas relações com o Estado, por meio da criação de um novo conjunto de leis que garantisse autonomia, transparência e segurança jurídica a estas parcerias. Por ser esta uma legislação ainda não implementada⁸, serão destacados apenas alguns aspectos, aparentemente de viés mais técnico, que se relacionam diretamente à reflexão aqui proposta, uma vez que afetam o campo da assistência social.

O intuito de afirmação do campo das OSC, aspecto central do MROSC, também se estende aos instrumentos e referenciais jurídicos adotados. Nesse sentido, é proposta a criação de instrumentos jurídicos próprios – o Termo de Colaboração (mais voltado às situações de execução de políticas públicas por OSC, por indução da formulação, sendo a administração pública quem apresenta seus parâmetros) e o Termo de Fomento (que busca fortalecer a livre iniciativa da sociedade civil, sendo as organizações quem apresentam as propostas de trabalho) – uma vez que, até então, era utilizado, na maioria dos casos, o convênio, o mesmo instrumento que estabelece as parcerias do governo federal com estados e municípios (e que assim, se baseia na lógica de funcionamento de órgãos públicos). É importante destacar que a proposta é que estes novos instrumentos de fato substituam, e não coexistam, com os anteriores (o que ocorreu muitas vezes na trajetória

⁷ A proposta do MDS é que o nível máximo de pertencimento das organizações ao SUAS (depois de, progressivamente, a inscrição, o CNEAS e o CEBAS) seja o “Vínculo SUAS”, conceito este ainda em processo de regulamentação, de modo que ainda não está institucionalizado. A ideia é que esta categoria traria a garantia de financiamento público à organização.

⁸ Apesar de aprovada em julho de 2014, esta lei teve sua entrada em vigor, prevista inicialmente para outubro de 2014, prorrogada duas vezes: na primeira vez, para julho de 2015 (por meio da Lei nº 13.102, de 27 de fevereiro de 2015) e, cumprido este prazo, houve nova prorrogação para janeiro de 2016 (edição da Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015), ambas assinadas pela Presidenta Dilma Rousseff. As justificativas governamentais para essa dificuldade de entrada em vigor desta legislação se referem ao processo de adaptação de organizações públicas e privadas aos novos formatos e exigências.

das regulamentações das parcerias entre atores públicos e privados no Brasil).

Outro aspecto fundamental do MROSC é o estabelecimento obrigatório do chamamento público, como um procedimento prévio de escolha das organizações que estabelecerão parceria com o poder público. Esta mudança impacta diretamente as organizações que prestam serviços de natureza continuada, como no caso das OSC de atendimento na área da assistência social, uma vez que implica em uma lógica por projetos de tempo determinado, que difere amplamente do caráter contínuo, permanente e planejado da oferta de serviços que preconiza a legislação específica da área da assistência social.

Esta tensão entre os referenciais contratuais que vêm sendo construídos na área da assistência social e no campo das OSC de modo mais amplo traz, com muita clareza, a dimensão política dos instrumentos de políticas públicas, que vão muito além de aspectos técnicos ou pragmáticos e produzem efeitos próprios, como propõem Lascoumes e Le Gales (2007). Por trás dos formatos contratuais e dos limites temporais de vigência para parcerias das OSC com o poder público – questões estas de aparente caráter técnico e neutro –, há uma disputa de concepções políticas e ideológicas a respeito do papel do Estado e do significado da participação de organizações privadas na esfera pública que estão diretamente relacionadas à trajetória de cada um desses campos. Nesse sentido, o caso das organizações que atuam na área da assistência social é bastante específico em comparação com o campo das OSC de modo geral: enquanto, no primeiro caso, historicamente se consolidou, ao longo de séculos, um modelo baseado na execução dos serviços desta área praticamente somente por instituições privadas, no campo mais amplo da sociedade civil organizada, a participação privada na provisão da política pública ganha força a partir da década de 1990 – com o movimento de reformas administrativas do Estado – e, atualmente, a discussão sobre seu papel tende a estar mais relacionada a temas como experimentação e inovação social, inserção local, relacionamento e empoderamento das comunidades, controle social, articulação intersetorial, etc (o que se reflete claramente nos objetivos propostos com o MROSC).

Por fim, no que se refere às formas de repasse de recursos financeiros do poder público para as OSC, é possível distinguir entre o *financiamento direto e indireto*. No SUAS, o financiamento direto nunca se dá diretamente do governo federal para as organizações. A partir da ideia de que este é um processo que envolve o conjunto formado pela União, estados e municípios, o então chamado de *cofinanciamento* se baseia na lógica de repasses fundo-a-fundo, na qual a União, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social repassa recursos para os fundos de assistência social dos entes federados (em geral, os municípios e, em poucos casos, os estados), que contratualizam com as OSC. Para que possa haver esse repasse entre os fundos, é condição que se tenha constituído, nos estados e municípios, o conselho de assistência social, além da elaboração de planos e a instituição e

funcionamento do fundo de assistência social (que inclui a alocação de recursos próprios do Tesouro municipal ou estadual). Uma vez nos fundos de assistência social, os recursos devem ser destinados de acordo com critérios de partilha aprovados pelos conselhos de assistência social, que devem estar pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais e incluir as prioridades específicas e locais e as definidas nos pactos nacionais. Com esta descentralização político-administrativa no financiamento da assistência social, busca-se fortalecer a autonomia federativa e a responsabilização das gestões públicas pela resposta estatal em âmbito local.

Já o financiamento indireto se baseia em mecanismos de exoneração tributária, como as isenções fiscais⁹, que dispensam o pagamento do tributo devido (COLIN, 2012). As entidades sem fins lucrativos de modo geral são isentas de pagamento de imposto de renda e contribuição social sobre lucro líquido, por meio de auto-declaração (na Declaração de Imposto de Renda). Para ter acesso à isenção das contribuições sociais patronais, é necessário o já citado CEBAS – somente no caso de organizações que atuem nas áreas de saúde, educação e assistência social. Esta certificação é concedida pelo Governo Federal às entidades sem fins lucrativos reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social e possibilita a isenção das contribuições sociais e a priorização na celebração de convênios com o poder público¹⁰. A partir de 2009, tornou-se necessário que as organizações que atuem em mais de uma área (educação, saúde e assistência social) requisitem a certificação em função de sua área de atuação preponderante¹¹ (junto ao respectivo Ministério desta área – o MDS, no caso de preponderância em assistência social). No assistência social, são condições para concessão do CEBAS, a organização: estar constituída a, no mínimo, doze meses¹²; prestar serviços ou realizar ações

⁹ É importante destacar que há um amplo debate jurídico em torno das formas de exoneração tributária, que, além das isenções, inclui: a) **imunidade**, que se trata do impedimento da incidência da regra da tributação, de modo que o poder tributário não pode ser exercido; b) **remissão**, que extingue a exigibilidade do pagamento do tributo, por meio do perdão da dívida; c) **anistia**, assegura apenas o perdão de multa tributária, mas não de crédito tributário; d) **incentivos fiscais**, que colocam a disposição os gastos governamentais indiretos de natureza tributária (COLIN, 2012).

¹⁰ Mais especificamente, as isenções compreendidas pelo CEBAS são as de: I) 20%, destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade; II) 1%, 2% ou 3% destinadas ao financiamento de aposentadorias especiais e de benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade; III) 15%, destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho; IV) contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social; V) COFINS incidente sobre o faturamento, destinada à seguridade social; VI) PIS/Pasep incidente sobre a receita bruta, destinada à seguridade social (BRASIL, [2014c?]).

¹¹ A área de preponderância é definida a partir da atividade econômica principal constante no CNPJ da instituição e da área na qual é realizada a maior parte de suas despesas.

¹² A lei prevê que este período mínimo poderá ser reduzido se a organização for prestadora de

socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar; estar inscrita no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social; e integrar o CNEAS.

Nesta seção, buscou-se resgatar e detalhar o aparato institucional do SUAS envolvendo as OSC, afim de se compreender a estrutura atualmente definida no que se refere à regulamentação da participação e atuação dessas organizações. Foram abordados instrumentos de políticas públicas classificados, na tipologia proposta por Lascoumes e Le Gales (2007), como legislativos e regulatórios (e, de modo menos central, os fiscais), que possuem função simbólica de expressão da legitimidade do poder, além de estabelecerem os valores e interesses protegidos pelo Estado, orientarem sistemas de supervisão e direcionarem o comportamento dos atores (LASCOUMES; LE GALES, 2007). Dessa forma, para além da compreensão técnica deste aparato, a análise dos instrumentos do SUAS revela concepções e disputas políticas, cujos efeitos se relacionam a possibilidades de mudanças e direcionamento da política pública.

CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A compreensão da realidade da atuação das OSC na área da assistência social passa pela análise deste campo, no sentido de observar as configurações que o arranjo institucional proposto no SUAS vem assumindo no processo de implementação deste sistema. Nesse sentido, esta seção propõe uma caracterização, em âmbito nacional, dos elementos centrais a respeito do funcionamento do SUAS, no que se refere à participação das organizações privadas na provisão de seus serviços. Frente a este objetivo, entende-se que há dois níveis de análise fundamentais envolvidos: o da **composição da oferta dos serviços** no SUAS (por organizações públicas e privadas) e o que se detém no **campo das OSC** que provisionam serviços socioassistenciais – compreendendo o perfil destas organizações, dos serviços por ela ofertados e de suas dinâmicas de financiamento e de relacionamento com os atores estatais (bem como a mudança dessas características ao longo dos tempo). Para tal, serão utilizados dados secundários, provenientes de algumas pesquisas amplas realizadas pelo governo federal (em parceria com instituições de pesquisa reconhecidas), dentre as quais se destacam a Pesquisa de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos de Assistência Social (PEAS)¹³ e o Censo SUAS¹⁴.

serviços por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere com o SUAS, em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema (BRASIL, 2009a, Art. 3º).

¹³ A PEAS é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o MDS e tem como foco exatamente as organizações privadas que ofertam serviços na área da assistência social. Já foram realizadas duas edições desta pesquisa, uma delas em 2006 (no contexto do início de implementação do SUAS) e a outra dividida em duas etapas (a primeira em 2013 e a segunda de 2014-2015). A PEAS parte da base de dados da FASFIL (pesquisa que

Partindo do olhar mais amplo do lugar das OSC na composição da oferta de serviços socioassistenciais no SUAS, observa-se que existem diferenças de acordo com o nível de complexidade dos serviços.¹⁵ No caso da Proteção Social Básica, é possível observar que as OSC se referem a menos de um quarto das unidades que provisionam estes serviços socioassistenciais – sendo, assim, a oferta pública (pelos CRAS) bem mais expressiva. Entretanto, é neste âmbito onde, em números brutos, mais organizações privadas atuam (6.205). Os dados revelam uma marcante diferença no território nacional no que se refere à composição da oferta destes serviços. No caso das unidades que realizam Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, há uma forte variação no peso que a oferta privada ocupa entre os estados e municípios: enquanto nos estados de São Paulo e Rio Grande Sul 82% e 80,7%, respectivamente, deste serviço é ofertado por OSC, em estados como Rio Grande do Norte, Amapá, Paraíba, Tocantins e Roraima, esta parcela não chega a um décimo da oferta – sendo que, em Roraima, este serviço não é realizado por nenhuma organização privada (a oferta é exclusivamente pública). Além dos estados, há também especificidades ao focar os municípios, como nos caso emblemático de São Paulo, aonde praticamente toda a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é realizada por organizações privadas (99,8%). Por fim, em termos de quantidade de pessoas atendidas por este serviço, no total, as organizações privadas são responsáveis pelo atendimento a 596.508 usuários (o que corresponde a 57,4% do total de usuários deste serviço, sendo o restante público de unidades públicas), dos quais 67% estão concentrados apenas na região Sudeste (BRASIL, 2015a).

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, o principal ofertante de serviços também é o equipamento público responsável (neste caso, os CREAS), sendo que as organizações privadas se referem a cerca de 28% do total de unidades que realizam serviços deste âmbito – o que corresponde a um total de 1.630 instituições (sendo este o nível de complexidade com menor número absoluto dessas organizações).

examina o universo de todas as fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil), selecionando as organizações classificadas nos grupos 05 - *Assistência Social* e, dentro do 09 – *Desenvolvimento e defesa de direitos*, nos subgrupos 09.5 - *Defesa de direitos de grupo e minorias* e 09.6 - *Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos*.

¹⁴ Pesquisa realizada anualmente desde 2007, por meio de um trabalho conjunto entre a SNAS e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), ambas vinculadas ao MDS. Esta é uma ferramenta de levantamento de dados coletados por meio de formulários eletrônicos preenchidos, em âmbito municipal e estadual, pelos órgãos gestores, conselhos e unidades de atendimento, que permite definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas de assistência social – as informações coletadas, dentre outras coisas, subsidiam o Governo Federal no processo de expansão do cofinanciamento para os serviços socioassistenciais. Inicialmente voltada exclusivamente pra os CRAS, esta pesquisa vem ampliando seu escopo a cada ano e, desde 2010, passou a incluir também as organizações privadas que fazem parte do SUAS – atualmente, com informações mais detalhadas sobre os centros de convivência e unidades de acolhimento (que respondem questionários específicos).

¹⁵ Não serão abordados a seguir os serviços cuja oferta é exclusivamente estatal (ou seja, PAIF e PAEFI).

Já no caso da no caso da Alta Complexidade, a composição da oferta de serviços se inverte completamente, em comparação com os demais âmbitos, sendo a oferta privada aproximadamente duas vezes maior do que a pública (65,3 e 34,7%, respectivamente). Ainda assim, em termos absolutos, neste âmbito há pouco mais da metade de OSC do que na Proteção Básica. Estes dados são sintetizados na **Tabela 1**.

Tabela 1 – Quantidade de Unidades, governamentais e não-governamentais, que compõem a rede socioassistencial dos municípios brasileiros – Brasil, 2014

Nível de complexidade	Total de unidades da rede				
	Unidades públicas		Unidades não governamentais conveniadas		Total
	N	%	N	%	N
Proteção Básica	18.883	75,3	6.205	24,7	25.088
Proteção Especial					
Média complexidade	4.217	72,1	1.630	27,9	5.847
Alta complexidade	1.800	34,7	3.384	65,3	5.184
Total	24.900	68,9	11.219	31,1	36.119

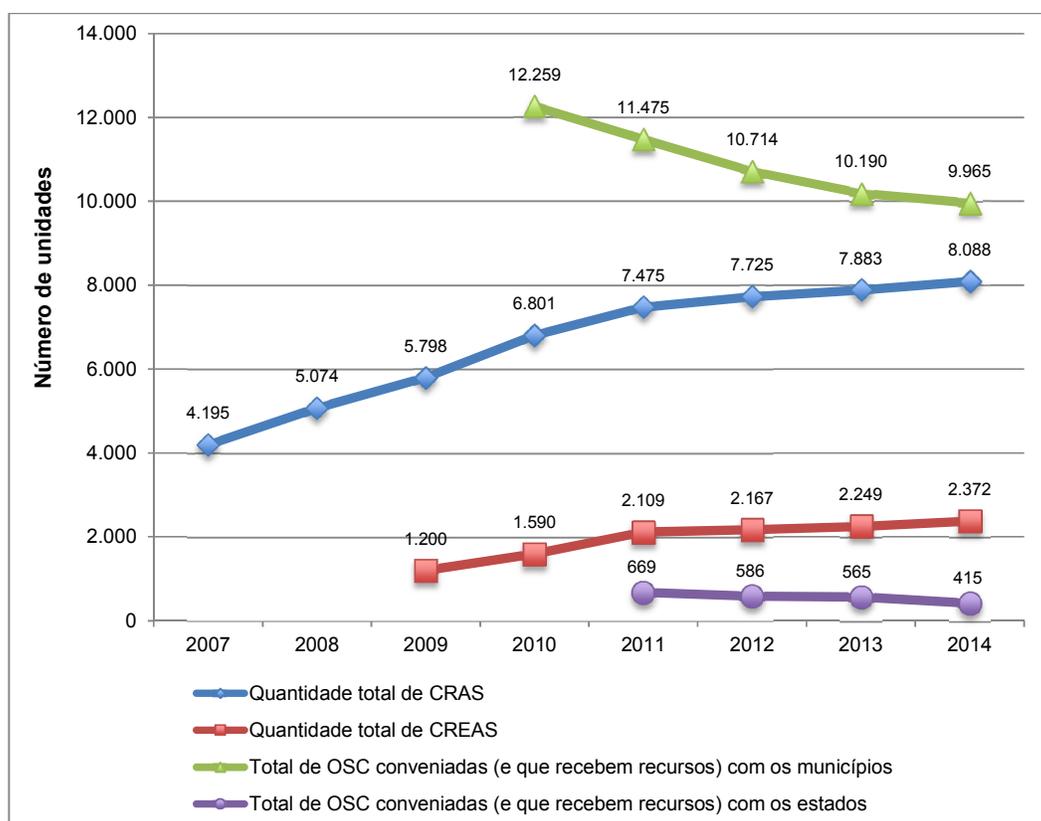
Fonte: Elaboração própria a partir de Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a)

Dentro da lógica de uma rede socioassistencial composta por serviços realizados por unidades públicas e privadas – o que se configura como uma das principais novidades institucionais inseridas pelo SUAS (uma vez que, até então, a oferta era exclusivamente privada) –, é importante analisar também como os equipamentos públicos se caracterizam neste sistema ao longo do tempo. Os CRAS quase duplicaram de quantidade nos últimos oito anos, passando de 4.195 em 2007 para 8.088 em 2014; além disso, no que se refere à cobertura territorial, estes equipamentos já são considerados universalizados (presentes em 98,4% nos municípios brasileiros em 2014). No caso dos CREAS, observa-se dinâmica proporcionalmente similar: em um período ainda mais curto tem tempo, estes equipamentos aumentaram de 1.200 unidades no país em 2009, para 2.372 em 2014 (BRASIL, 2015a).

Dados similares sobre as quantidades de unidades de OSC que realizam serviços no âmbito do SUAS ao longo dos anos são temporalmente mais limitados, uma vez que só passaram a ser coletados no Censo SUAS a partir de 2010. Ainda assim, um exercício importante para a proposta desta reflexão é comparar a evolução de organizações públicas e privadas no processo de construção e implementação do SUAS. O **Gráfico 1** revela um movimento muito claro de diminuição do número de organizações conveniadas no SUAS (que recebem recursos públicos de estados e municípios) à medida em que há a expansão da implementação dos equipamentos públicos responsáveis diretamente pela oferta de serviços (os CRAS e CREAS). Mais do que isso, estas variações se dão em quantidades próximas: enquanto, entre 2010 e 2014, houve criação de 2.069 CRAS e CREAS, para o

mesmo período, observa-se redução de 2.548 OSC conveniadas com estados e municípios para oferta de serviços do SUAS. Esta informação reforça a hipótese de que o desenvolvimento de capacidades do Estado para a execução direta de serviços socioassistenciais – incluindo infraestrutura e equipes próprias, inserção territorial, etc –, de alguma maneira, diminui a relevância da oferta privada. Dessa forma, o caráter *complementar* das organizações privadas e o princípio de *primazia estatal*, ambos explicitados nos principais normativos da assistência social, ganham contornos práticos e concretos, que ressaltam a percepção de que o lugar destas organizações no SUAS é diretamente influenciado pelo papel ocupado pelo Estado neste sistema.

Gráfico 1 – Evolução da quantidade de equipamentos públicos (CRAS e CREAS) e de organizações da sociedade civil conveniadas com municípios e estados na área da assistência social – Brasil, 2007 a 2014



Nota: Não há dados disponíveis para todas as variáveis desde 2007. Dessa forma, cada linha inicia a partir do ano que teve início o levantamento de seus dados.

Fonte: Elaboração própria a partir de Censo SUAS 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 (BRASIL, 2011b, 2013a, 2013b, 2014b, 2015a)

Quando analisadas as características das parcerias com as OSC na área da assistência social, é possível observar, no âmbito estadual, que 42,3% dos estados afirmam ter convênios e repassar recursos diretamente para estas organizações para a realização de serviços da Proteção Social Básica e a mesma quantidade no caso da Proteção Social de

Média Complexidade; já para serviços de Alta Complexidade, mais da metade dos estados (57,6%) realizam estes convênios. Entretanto, analisando a quantidade de organizações conveniadas com o nível estadual, do total de 415 instituições, quase metade (49,4%) oferta serviços da Proteção Social Básica – enquanto apenas 18,3% o fazem no âmbito da Proteção Social de Média Complexidade e 32,3% na Alta Complexidade (BRASIL, 2015a).

Já no âmbito municipal, no que se refere ao repasse de recursos para OSC, é possível observar que a lógica fundo-a-fundo, a principal estratégia de financiamento direto do SUAS, ainda que seja utilizada por menos de um terço dos municípios no que se refere ao financiamento das OSC, trata-se do tipo de repasse mais comum: um número bastante elevado de municípios (63,8%) afirma não realizar nenhum tipo de repasse, enquanto 18,7% o fazem com recursos do fundo municipal de assistência social, 11,1% com recursos provenientes deste fundo e também de outras fontes e 6,4% apenas com outras fontes. Em termos de número de organizações conveniadas, no caso específico das unidades de acolhimento, 82,3% têm convênios e recebem recursos do governo municipal. Já dentre as que realizam serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, 75,5% das OSC são conveniadas com os municípios; entretanto, apesar de este ser um número alto, é pequena a parcela de OSC que executam este serviço e que afirmam terem participado de algum edital ou chamamento público no último ano (27,5%) (BRASIL, 2015a). Esta é uma informação importante tendo em vista o novo formato institucional proposto pelo MROSC, que, conforme explorado na seção anterior, traz como uma de suas mudanças a necessidade de chamamentos públicos para que possa haver parcerias entre Estado e OSC; diante destes dados, quando entrar em vigor, este será um direcionamento que implicará em adaptações por parte da maioria dos municípios brasileiros.

Alguns dados trazem informações relativas ao aparato institucional que busca regulamentar a atuação das OSC dentro do SUAS, incluindo os órgãos gestores e as instâncias de controle e participação social (conselhos) da área da assistência, que têm, dentre suas responsabilidades, funções relacionadas ao mapeamento, seleção, acompanhamento e fiscalização destas organizações. Nesse sentido, chama a atenção a baixa parcela destes órgãos que realiza acompanhamento e fiscalização da provisão privada de serviços do SUAS: no caso dos órgãos gestores, menos de um terço (31,3%) dos municípios declaram monitorar os padrões de qualidade dos serviços prestados pela rede pública e/ou conveniada¹⁶; a parcela de conselhos municipais e estaduais que realizam fiscalização da rede socioassistencial é apenas um pouco superior – 39,2% e 38,4%,

¹⁶ Em âmbito estadual, os dados disponíveis são de natureza um pouco distinta: a produção de indicadores ou análises quantitativas relativas à *cobertura* dos serviços socioassistenciais é realizada por 65,4% das secretarias de assistência social; já o acompanhamento sobre a *qualidade* dos serviços é feito por cerca de metade delas (variando um pouco de acordo com o tipo de análise) (BRASIL, 2015a).

respectivamente, de modo que, em cerca de 61% dos municípios e estados, as OSC não são fiscalizadas pelos conselhos nos quais, teoricamente, estão inscritas. Além disso, chama a atenção o fato de a rede pública ser muito mais comumente fiscalizada pelos conselhos do que a rede privada – o que é realizado por 89,5% dos conselhos municipais e por 69,2% dos estaduais (BRASIL, 2015a).

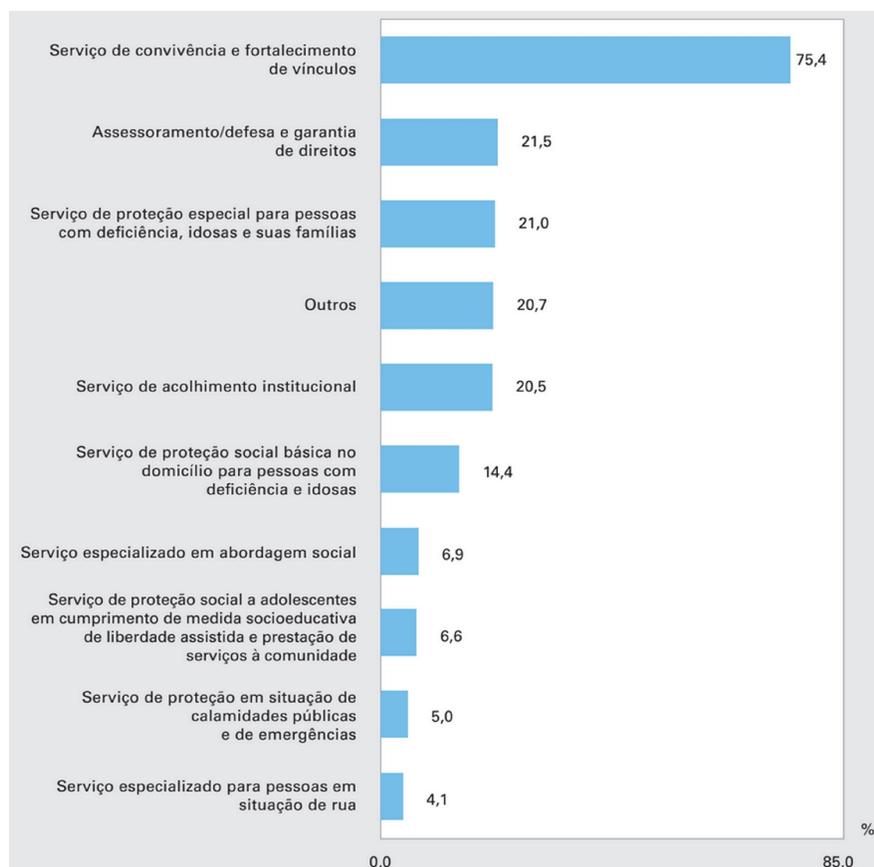
Estas informações revelam que, apesar do forte esforço de regulamentação e normatização por parte que marca a área da assistência social nas últimas décadas, empreendido pelos órgãos nacionais de formulação e gestão da política (MDS e CNAS), em âmbito local, esta ainda não é uma preocupação e atividade difundida na prática dos órgãos responsáveis pelo acompanhamento da implementação da política. O fato de o monitoramento e fiscalização no caso de organizações públicas estar muito mais concretizado pode ser, em parte, explicado pelo próprio processo de implementação do SUAS, inicialmente mais voltado à criação e expansão de equipamentos públicos e, somente em uma segunda fase (sobretudo nos últimos cinco anos), com foco também na oferta privada – interpretação que está refletida nos próprios instrumentos e ferramentas de gestão do SUAS (como as pesquisas aqui tratadas, as peças legislativas e os sistemas eletrônicos de acompanhamento – como o CNEAS).

Aprofundando a análise no campo das OSC que atuam na área da assistência social, os resultados da PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015) trazem importantes informações que contribuem em sua caracterização e, mais do que isso, na identificação de dinâmicas relevantes na provisão privada de serviços no SUAS. Esta pesquisa trabalha com um total de 13.659 organizações, das quais a maior parte (52,4%) está concentrada em municípios mais populosos (com mais de 500 mil habitantes). Além disso, há forte concentração regional no eixo Sul-Sudeste, sendo que mais da metade do total (52,5%) está localizada na região Sudeste e um quarto delas (25,9%) na região Sul; no Nordeste, estão 12,2% das organizações, no Centro-Oeste, 6,8% delas e, finalmente, a região Norte, com a menor quantidade de OSC de assistência social (2,6%). Esta distribuição desigual também se reflete entre os estados, sendo São Paulo o com maior concentração de OSC que atuam na assistência social, seguido por Minas Gerais (28,7% e 17% do total nacional, respectivamente), enquanto todos os estados da região Norte e a maioria dos do Nordeste não passam da casa de 1% destas organizações (IBGE, 2015).

Com foco mais voltado aos serviços ofertados por estas organizações, os dados do Censo SUAS já haviam revelado que elas estavam concentradas quantitativamente na Proteção Básica (apesar de serem proporcionalmente mais relevantes, na composição da oferta com as unidades estatais, na Proteção Social Especial de Alta Complexidade). As informações da PEAS (**Gráfico 2**) confirmam o predomínio absoluto do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos em relação a todos outros, uma vez que ele é

realizado por mais de três quartos das organizações. Em seguida, têm destaque os serviços de proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias – caracterizado pelo peso de organizações como as APAE, AACD, dentre muitas outras com perfil similar, cuja atuação e presença marca fortemente o campo socioassistencial do Brasil, historicamente e nos dias atuais – e os de acolhimento institucional, ambos realizados por pouco mais de um quinto das OSC.

Gráfico 2 – Percentual de unidades de prestação de serviços socioassistenciais sem fins lucrativos, segundo o serviço prestado – Brasil, 2015, 2015



Nota: uma mesma unidade pode desenvolver mais de um serviço.

Fonte: PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015).

Uma informação extremamente relevante à discussão deste trabalho contida neste gráfico é a que se refere a “outros” serviços socioassistenciais: mais de 20% (2.828 unidades) das OSC que atuam na área da assistência social executam outros serviços dentro da área da socioassistencial, porém não estabelecidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Este número inclui tanto serviços que estejam regulamentados pelos estados e/ou municípios (em normativos próprios), como os que não estão regulamentados por nenhum âmbito estatal. Dados mais detalhados sobre as organizações incluídas nesta categoria revelam que a maior parte (65%) destes casos são serviços que

não estão regulamentados por nenhuma legislação ou instância pública – esta parcela de unidades corresponde a 13,4% do total de organizações de assistência social (IBGE, 2015), portanto, uma quantidade significativa de instituições que não atuam de acordo com os padrões e exigências vigentes na política pública de assistência social. Estas informações trazem à tona questões referentes ao sentido da definição de uma OSC como *de assistência social*, uma vez que as atividades por ela realizadas podem ser diversas daquilo estabelecido por esta política setorial – sendo que, na maioria dos casos, as organizações já desenvolviam ações, projetos e programas, relacionados a sua missão e proposta institucionais, que podem estar mais ou menos próximos daquilo preconizado para os serviços do SUAS.

Alguns dados trazem informações sobre os modos de atuação e funcionamento das OSC da área da assistência social, dentre os quais destacamos os referentes às formas pelas quais os usuários acessam as organizações – o que é bastante diferente de acordo com o perfil do serviço e de seus parâmetros de atendimento – e como estas inserem os usuários nos serviços. Uma informação interessante a respeito de quem faz o encaminhamento dos usuários para as organizações é que, enquanto, em 2006, apenas 3% das organizações recebiam encaminhamentos dos CRAS (IBGE, 2007), atualmente, este número varia entre 40 e 61% (a depender do serviço) (IBGE, 2015), de modo que parece haver uma articulação mais efetiva entre esta rede mais recentemente do que no momento do início de implementação do SUAS. Ainda sobre o acesso dos usuários às OSC, é possível observar que, em todos os serviços (aos quais se aplica), pouco mais da metade das organizações têm critérios para seleção das pessoas que serão atendidas. Este é um elemento que traz em si um ponto de intensas reflexões na assistência social a respeito de qual seria seu público: no processo, das últimas duas décadas, de constituição de uma política pública de assistência social, buscou-se afirmar e delimitar sua abrangência e especificidades. Nesse sentido, há uma opção implícita na lógica do SUAS por uma perspectiva universalizante em relação a seu público – isto é, seus serviços são direcionados a qualquer cidadão ou família que se encontre nas situações de vulnerabilidade dentro do âmbito de atenção do Sistema, independentemente de sua condição socioeconômica ou de qualquer outro critério pré-definido –, porém específica na atenção – delimitada a partir dos níveis de proteção e parâmetros dos serviços, conforme estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (em oposição à perspectiva, historicamente consolidada, de atenção genérica, em todas as áreas e demandas, direcionada à população pobre). Observa-se que são pouquíssimas (no máximo 5%, a depender do tipo de serviço) as organizações que utilizam “renda familiar” como critério de seleção de seus usuários, enquanto o critério de “grau de vulnerabilidade / risco pessoal e social” é o mais recorrente (usado por cerca de um terço das organizações).

Antes de encerrar esta seção, vale destacar alguns breves comentários a respeito das pesquisas e fontes de dados aqui tratados. Em diálogo com a discussão de Lascoumes e Le Gales (2007), baseada na ideia de que os instrumentos de políticas públicas (dentre eles, as pesquisas, levantamentos e análises de dados) não são algo simplesmente técnico, mas, ao contrário, trazem em si significados próprios e teorizações a respeito das relações sociais, no caso da política de assistência social, o foco das pesquisas tratadas neste capítulo revelam direcionamentos que estão totalmente relacionados às mudanças políticas de concepções e entendimentos a respeito da rede socioassistencial do SUAS e do papel das OSC nela. Nesse sentido, as edições do Censo SUAS passaram, no decorrer dos anos, a incorporar cada vez mais tipos de atores que fazem parte da política de assistência social, começando pelos CRAS e CREAS, passando pelos órgãos gestores e conselhos em âmbitos municipal e estadual, até chegar nas organizações privadas: num primeiro momento (edições de 2010 e 2011), com questionários direcionados à “rede privada” e, nos últimos dois anos (2013 e 2014), dando menos força a este conceito (e eliminando este questionário) e abordando mais especificamente tipos de unidades (conforme estabelecido pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais), que incluem organizações de natureza pública e privada – de modo a enfatizar mais a ideia, quem vem sendo construída e fortalecida pelo MDS e CNAS mais recentemente, de uma única rede socioassistencial, composta por diferentes atores, norteados pelos objetivos públicos da política. Já no caso da PEAS, de modo geral, é possível destacar que houve uma total mudança em sua estrutura e focos de investigação, sobretudo em função dos reflexos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que foi elaborada no período entre suas duas edições. Além disso, vem se fortalecendo a necessidade de consolidação de bases de dados próprias na assistência social (como já faz o Censo SUAS), relacionadas às formas de reconhecimento e inclusão das OSC ao SUAS, e que, assim, operem dentro da lógica desta política.

Dessa forma, observa-se um processo crescente de atenção do Estado (pelo menos, em âmbito federal) em conhecer e monitorar o campo das OSC como um todo e, principalmente, os detalhes de sua atuação e funcionamento, o que parece estar relacionado a um movimento de reconhecimento e afirmação do papel e importância dessas organizações no SUAS. Mais do que isso, no processo de regulamentação da política e dos serviços por ela ofertados, norteados pela tentativa de consolidar parâmetros únicos para sua execução (em todo o amplo território nacional e incluindo uma diversidade de tipos de organizações executoras), esta parece ser uma estratégia indispensável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SUAS completa dez anos desde a sua criação, porém ainda é um sistema em processo de implementação. Sua consolidação teve como uma das principais estratégias a intensa normatização das instituições, atores, fluxos, processos, conceitos e formas de funcionamento abarcados por este sistema. Esta urgência e ênfase na definição e regulamentação do âmbito da política de assistência social está diretamente relacionada ao legado, reforçado por séculos, de uma atuação de caráter secundário, circunstancial e fragmentado, de modo que o SUAS significa mais do que a estruturação de um sistema de política pública; trata-se da materialização da afirmação da assistência social como política pública em si e da intenção de sua constituição em perspectiva setorial – isto é, a delimitação de seu escopo (abrangência e limites) e a afirmação de princípios e características próprios.

Ainda assim, nas análises desenvolvidas neste artigo, foram destacados elementos que revelam que os conceitos e direcionamentos definidos e reforçados para a política pública nacional em âmbito federal não necessariamente são incorporados dessa maneira na prática de atuação dos órgãos gestores e de controle social em âmbito local. Da mesma maneira, é de se questionar como os princípios e parâmetros de funcionamento normatizados por esta política pública são vivenciados pelos atores que a executam. No caso das OSC, estas são questões fundamentais, uma vez que muitas delas já estavam constituídas antes da criação do SUAS, e atuavam de acordo com propósitos, princípios e concepções próprias; passar a integrar um sistema de política pública estruturado e com parâmetros definidos “de cima” seguramente envolve diversas questões identitárias, ideológicas e também práticas e concretas (no sentido da necessidade de adequação de sua atuação à lógica e exigências preconizadas pela política). Naturalmente, estas são questões complexas e que demandam e merecem estudos de implementação mais aprofundados, que vão além da proposta deste trabalho.

Ao longo desse processo de construção do SUAS, diferentes foram os focos de atenção e investimento: se, no início, a criação, expansão e consolidação de equipamentos para execução diretamente estatal da política esteve no centro dos esforços e novidades na área da assistência social – a ponto de se difundir, em determinados espaços e por alguns atores, a ideia de que, no limite, não seria mais necessária a oferta privada de serviços –, ao longo dos anos, foi sendo afirmada a importância de atores não-estatais como parte fundamental da rede de atenção socioassistencial. Entretanto, ainda assim, verifica-se uma diminuição do número de OSC conveniadas com o poder público para a prestação de serviços socioassistenciais à medida em que se expandem e se estruturam os equipamentos públicos, o que leva à reafirmação do caráter complementar destas organizações em relação ao Estado, de modo que, nesta área, o papel das OSC parece ser, de alguma maneira, definido e redefinido em função do papel assumido pelo Estado e por

ele designado. Em linhas gerais, verifica-se que estes não são processos lineares, mas sim extremamente complexos e marcados por intensas disputas, diretamente vinculadas a debates a respeito de concepções políticas dos papéis do Estado e da sociedade civil.

Nesse percurso de consolidação da política setorial da assistência social e definição de seus encaminhamentos, observa-se que a elaboração e utilização de instrumentos de políticas públicas – incluindo os legislativos, regulatórios, fiscais, de coordenação, de incentivos, de gestão de informação, dentre outros – foi fundamental. Além de estratégia necessária neste processo, estes instrumentos refletem as escolhas e direcionamentos adotados, carregando em si concepções políticas e as mudanças nos rumos da política pública. Além disso, é possível perceber como os efeitos destes instrumentos e da dinâmica regulamentadora que marca a área da assistência social na última década são permeados por dilemas e tensões políticos, identitários e práticos, como no caso do distanciamento, e até contradição, em relação a instrumentos e normatizações de outras políticas setoriais e campos – como o das OSC de modo mais ampliado, no caso do MROSC, que carrega em si trajetórias, concepções e perspectivas distintas das da área da assistência social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMÂNCIO, J. M. *Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da assistência social em São Paulo*. 2008. 228 f. Dissertação (Mestrado em ciência política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida

Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 2009a.

_____. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 jul. 2011a.

_____. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jul. 2014a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, gestão municipal, gestão estadual, conselhos municipais, conselhos estaduais, rede privada*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011b.

_____. _____. *Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, gestão municipal, gestão estadual, conselhos municipais, conselhos estaduais e rede privada*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013a.

_____. _____. *Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, gestão municipal, gestão estadual, conselhos municipais, conselhos estaduais e unidades de acolhimento*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013b.

_____. _____. *Censo SUAS 2013: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014b.

_____. _____. *Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015a.

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Privada do SUAS. Passo a passo para a certificação CEBAS Assistência Social: cartilha prática com

perguntas e respostas destinada às entidades de assistência social. Brasília: MDS, [2014c?], 37p.

_____. _____. _____. *Política nacional de assistência social - PNAS 2004; Norma operacional básica - NOB/SUAS*. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. _____. Seção sobre Entidades de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social>>. Acesso em: 07 jan. 2015b.

_____. Resolução nº. 004, de 2014. Institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – Aprimora Rede e aprova os critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 maio 2014d.

_____. Resolução nº. 014, 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 fev. 2014e.

_____. Resolução nº. 109, de 2009. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 2009b.

COLIN, D. R. A. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 193-244.

COUTO, B. R. et al. Construindo parâmetros para o vínculo SUAS: proteção básica e proteção especial. In: *V Jornada Internacional de Políticas Públicas - São Luis - MA*. Anais. São Luis - MA: UFMA, v. 1, 2011. p. 1-11.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. Gerência Técnica de Censo Demográfico. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

JACCOUD, L. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 63-88.

LASCOURMES, P.; LE GALES, P. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, Jan., 2007. p. 1–21.

LAVALLE; A. G.; SZWAKO, J. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". São Paulo, *Opinião Pública*, no prelo.

MESTRINER, M. L. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 39-61.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília, 2009. p. 13-5.