

ESTAÇÃO DE PESQUISA URBANA M'BOI
SÉRIE DOCUMENTOS DE TRABALHO
WORKING PAPERS, Nº 12, OUTUBRO / 2016

**As vulnerabilidades urbanas e os desafios
para a ação pública: novos contornos na
relação entre Estado Subnacional e as
Organizações da Sociedade Civil no
campo da Assistência Social**

Resumo executivo do estudo de acompanhamento das dinâmicas da
Assistência Social na Zona Sul de São Paulo – M Boi Mirim e
Campo Limpo

Ana Marcia Fornaziero Ramos
Programa de Pós-doutorado em Administração Pública e Governo -
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação
Getulio Vargas



*CEAPG
Centro de Estudos
em Administração
Pública e Governo*

APRESENTAÇÃO

Apresentamos Resumo Executivo contendo dados e análises construídos a partir da pesquisa realizada no período de Maio/2014 a Junho/2016, a qual realizou estudos de acompanhamento das dinâmicas da Assistência Social na zona sul da cidade de São Paulo, mais especificamente nos bairros de M Boi Mirim e Campo Limpo. Foram diversos os elementos que foram estudados e analisados desde documentações técnicas e teóricas até a escuta das vozes das próprias pessoas que estão executando a Assistência Social, sejam ela por parte de agentes públicos estatais, sejam por agentes públicos não estatais, durante o período da pesquisa.

Essa pesquisa se insere nas discussões e análises das transformações que estão ocorrendo na sociedade brasileira desde a CF 88 no que se refere aos vínculos entre o governo local e as organizações de base territorial, para a provisão de serviços públicos à população considerada em estado de vulnerabilidade e risco social. Tem como objetivo contribuir para a discussão sobre as ações locais e para a promoção de novos mecanismos de coordenação interorganizacional de base territorial e sinergias de ação, construindo espaços de governança coletiva. Com isso quer-se que os impactos sociais quando do uso de recursos públicos de fato exerçam melhoria da qualidade de vida das pessoas, significando redução da pobreza e exclusão social.

Assim, queremos compartilhar com todos os envolvidos e com aqueles que têm interesse na questão os dados que foram colhidos e reflexões que foram feitas. Acreditamos que mais estudos a respeito desse tema devam ser realizados, uma vez que consideramos ser necessário desenvolver estratégias e formas de governança coletiva local para que se tenham mais e melhores condições de se atuar nas manifestações da questão social e assim prover a população de respostas que venham ao encontro de suas reais necessidades.

Que tenhamos boa leitura e bons debates.

Ana Marcia F Ramos (pós doutoranda)

Peter Spink (orientador)

Sumário

Introdução	7
Metodologia:	7
Capitulo I Assistência Social: trajetória e relação com as Entidades de Assistência Social.....	8
1.1. Assistência Social: concepção, parceiros e desafios	8
Capitulo II: O desenho Formal da Política de Assistência Social no SUAS a partir das normas técnicas e as estratégias para disseminação de suas diretrizes.	10
2.1. No SUAS: Conectividade Intergovernamental e as Entidades de Assistência Social.....	11
Capitulo III: Rede Socioassistencial no Brasil a partir do Censo SUAS 2014 ..	11
Capitulo IV: Entidades de Assistência Social e sua posição em relação a Política de Assistência Social.....	13
4.1. Movimento das Entidades de Assistência Social em relação a Política de Assistência Social.....	13
Capitulo V: Visão dos entrevistados sobre a condução da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo.	14
5.1. Com membros de SMADS tanto no nível central quanto no nível regional....	14
5.1.1. Visões sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua aplicação na cidade de São Paulo	14
5.1.2. Dificuldades para executar os trabalhos: CRAS, CREAS Supervisão de serviços.....	15
5.1.3. Sobre a parceria com as entidades de Assistência Social (EAS).....	15
5.1.4. Sobre a relação das áreas regionais com SMADS	15
5.1.5. Sobre experiências positivas do CRAS na relação com as Entidades de Assistência Social.....	16
5.1.6. Sobre as conectividades locais.....	16
5.1.7. Questões trazidas:	16
5.2. Com representantes dos Serviços pertencentes às Entidades de Assistência Social.....	16
5.2.1. Sobre as dificuldades que encontram para o desenvolvimento do trabalho que executam.....	16

5.2.2. Questões convenientes.....	17
5.2.3. Relação com a Supervisão Técnica.....	17
5.2.4. Relação de parceria com a SMADS	17
5.2.5. Perspectiva de trabalho futuro	17
Considerações e Agenda de Debates.....	17
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	20

LISTA DE APÊNDICE

Apêndice I – Lista SAS com respectivos CRAS e CREAS e os entrevistados.....	21
Apêndice II – Organizações entrevistadas e os serviços que executam	22
Apêndice III - Rede de Atendimento Proteção Social Básica.....	23
Apêndice IV - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade .	24
Apêndice V - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade.....	25
Apêndice VI – Entidades de Assistência Social e vínculo religioso	28
Apêndice VII - Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social.....	29

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

CCA - Centro para Crianças e Adolescentes

Centro Pop – Centro de Referência para População em Situação de Rua

CF - Constituição Federal

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CJ - Centro para Juventude

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ES - Organizações ou Entidades de Assistência Social

EAS – Entidades de Assistência Social

FAS – Fórum de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MSE - Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto s

NCI - Núcleo de Convivência de Idoso

NOB – Norma Operacional Básica

NPJ - Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSE- Proteção Social Especial

SAS – Supervisão de Assistência Social

SAI Pop de Rua – Serviço de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua

SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes

SASF - Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SPVV - Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UBS – Unidade Básica de Saúde

As vulnerabilidades urbanas e os desafios para a ação pública: novos contornos na relação entre Estado Subnacional e as Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social

Introdução

Os dados aqui apresentados e suas análises foram produzidos a partir de pesquisa de pós-doutorado, realizada no período de Maio/2014 à Junho/2016 nas regiões de M Boi Mirim e Campo Limpo (SP) no campo da Assistência Social. Analisou como que as manifestações da questão social advindas das inúmeras vulnerabilidades urbanas (institucionais, sociais, materiais, conjunturais) vêm sendo enfrentadas pelo governo municipal na cidade de São Paulo. Apresentou os desafios enfrentados e quais tem sido as estratégias de construção conjunta de ações públicas para enfrentamento desses.

A pesquisa se insere dentro do programa *As vulnerabilidades urbanas e os desafios para a ação pública*, o qual está sob a coordenação do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG – FGV); do 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).

Está dividido em 05 capítulos. Ao final apresentam-se as considerações e agenda de debates.

Metodologia:

- Revisão da literatura sobre a Política de Assistência Social no Brasil, sua trajetória histórica e configurações atuais, bem como sua relação com as organizações sociais de base comunitária e de fé.
- Estudo sobre a participação do Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome ¹ – Secretaria Nacional da Assistência Social (MDS-SNAS) no cofinanciamento dos serviços da rede socioassistencial, utilizando como amostra

¹ Atualmente com o Governo Provisório de Michel Temer houve fusão de pastas e o Ministério passou a chamar-se de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

repasses financeiros aos serviços de abrigamento para a população em situação de rua e aos serviços de convivência para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos.

- Realização de estudos a partir do CENSO SUAS 2014², como forma de observar como tem se configurado a rede de serviços socioassistenciais no Brasil. 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 a pessoa com deficiência.
- Participação como observadora de dez das reuniões mensais realizadas no período de setembro de 2014 a julho de 2015 no Fórum de Assistência Social de São Paulo.
- Realização de entrevistas abertas, semidirigidas, tanto na esfera governamental municipal, como na esfera não governamental (Entidades de Assistência Social)³. Ao todo foram realizadas 15 entrevistas com Entidades de Assistência Social (EAS) e 40 entrevistas com a esfera governamental.

Capítulo I: Assistência Social: trajetória e relação com as Entidades de Assistência Social.

1.1. Assistência Social: concepção, parceiros e desafios⁴

A concepção de Assistência Social definida na LOAS (1993) e na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, é 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 (ver CHIACHIO, 2006, PAZ, 2010). A PNAS incorporou as entidades prestadoras de Assistência Social que passam a integrar o SUAS como prestadoras complementares de serviços sócios assistenciais e

² 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 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. Foram coletados dados de 35 mil questionários entre os meses de setembro e dezembro de 2014. Seus dados podem ser acessados: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>.

³ Ver apêndices I e II

⁴ A revisão bibliográfica teve como foco a Política de Assistência Social e a sua relação com as Entidades de Assistência Social. Nesse caso fizemos levantamentos na Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; no Banco de dissertações e teses da CAPES: áreas Sociais e Humanidades, Administração Pública, Serviço Social e Sociologia; no site da Scielo; nas Revistas Serviço Social e Sociedade – anos 2010 a 2015 - números 101 a 124 e no XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (2013/2014). As palavras pesquisadas foram: Parceria, Entidades Sociais, Organizações Sociais, Organizações Não Governamentais; Terceiro Setor; Governança

como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da Assistência Social (PAZ, 2010)

Em 2004, aprovou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A presença do SUAS nos municípios se dá pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social ofertados diretamente no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados à proteção social básica e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), vinculados à proteção social especial, ou por meio de convênio com organizações sem fins lucrativos, as quais devem estar referenciadas nesses CRAS e ou CREAS.

Não tem sido tarefa fácil concretizar um sistema articulado de respostas as necessidades da população, diante da história que a área da Assistência Social apresenta e diante da complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

São vários os desafios,

- Romper com a ideia e prática de que o Estado possa operar a Assistência Social sob o princípio da solidariedade com as ações de entidades sociais subvencionadas pelo mesmo.
- Entender e trabalhar com as noções de territorialidade apostas na PNAS.
- Trabalhar de forma intersetorial com forte direção e coordenação estatal.
- Romper com serviços por segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais.

Há que se levar em consideração:

- Que as Entidades de Assistência Social, fazem parte de um universo amplo e bastante heterogêneo de organizações da sociedade civil.
- Que a Assistência Social ainda é interpretada como aquela que atua exclusiva e restritamente para os carentes, necessitados, vulneráveis, miseráveis, excluídos, entre outras expressões estigmatizadoras não sendo vista como política pública.
- Que seu campo de atuação é bem vasto e heterogêneo onde algumas questões estão claramente delineadas, mas há questões cujo campo ainda está em construção.

Para respostas a esses desafios temos tanto os profissionais que no cotidiano de sua atuação se confrontam com a complexidade das demandas de seus usuários e vão buscando estratégias para esse enfrentamento, construindo assim na prática diária

formas de vencer os desafios impostos como também estudiosos do campo, pesquisadores e militantes da Assistência Social brasileira que têm focado atenção em diversos aspectos.

Entretanto, em acordo com nossa revisão da literatura consideramos que devam haver mais estudos e análises que possam ir na direção de buscar mecanismos e estratégias de governança coletiva local onde se discutam projetos e serviços sociais, para que seja possível dar respostas efetivas e eficazes as demandas da população.

Capítulo II: O desenho Formal da Política de Assistência Social no SUAS a partir das normas técnicas e as estratégias para disseminação de suas diretrizes.

O cofinanciamento de serviços, programas e projetos no campo da Assistência Social pela União e pelos estados em cooperação com os municípios tem sido utilizado como mecanismo para ampliar a oferta de serviços à população, bem como para garantir que haja padronização na qualidade do atendimento em todo território nacional em resposta às demandas da população no campo da proteção social não contributiva, já que a adesão aos cofinanciamentos prevê que os municípios atendam determinadas metas e procedimentos. Visa também disseminar em todo o território nacional serviços, programas e projetos no campo da Assistência Social gestados no nível da política do governo nacional.

O que se buscou nesse capítulo foi entender qual é o impacto dessa estratégia e qual seriam os estímulos de adesão a esses cofinanciamentos em municípios com dificuldades de infraestrutura e administração e nos muito grandes como o caso de São Paulo?

No que diz respeito às Entidades de Assistência Social quais impactos geram na execução da política procedida por elas?

Após análises desses repasses em municípios pequenos e para os serviços de abrigo para a população em situação de rua e aos serviços de convivência para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na cidade de São Paulo, concluiu-se que nem sempre os municípios têm condições de aderirem integralmente aos cofinanciamentos ofertados. Ou por terem dificuldades de ordem de infraestrutura e administrativa, ou por não conseguirem atender as diretrizes advindas das pactuações em função da complexidade dos problemas sociais que o próprio município apresenta, ou em função do valor cofinanciado ser nada representativo dentro do orçamento municipal da

Assistência Social. Essas duas últimas hipóteses, referem-se as grandes cidades, o que as deixam com considerável autonomia para conduzir a Política de Assistência Social.

2.1. No SUAS: Conectividade Intergovernamental e as Entidades de Assistência Social

Conforme o modelo de gestão da Política de Assistência, o SUAS integra as organizações sociais sem fins lucrativos ligadas à área da Assistência Social, como parceiras fazendo parte da rede de atendimento socioassistencial.

No entanto, no desenho da Política as mesmas estão representadas apenas nos Conselhos e nas Conferências, não participando dos processos de negociações e pactuações em nenhum dos níveis da federação. Todavia, em muitos dos casos, e na cidade de São Paulo é um exemplo, são elas que executam os serviços socioassistenciais.

Assim, quando a cidade de São Paulo, por meio de SMADS, adere ao cofinanciamento da união ou do estado, o faz, se comprometendo com as condições estabelecidas para esse repasse financeiro, dependente de que as entidades de Assistência Social que trabalham com ela se adequem as exigências para a prestação de contas do respectivo cofinanciamento.

Muito embora esteja previsto que as pactuações com as Entidades de Assistência Social devam ocorrer nos municípios, incluindo-as como parte integrante do SUAS, quer nos parecer, que nesse desenho não existem canais adequados para que de fato se cumpra essa vinculação das mesmas ao sistema. E entre as diretrizes vindas de esfera de coordenação (união) e o financiamento vindo da esfera de execução (município), temos as Entidades de Assistência Social que executam os serviços ora em parâmetros dados pelo município, ora pela união e/ou pelo estado, sem se quer ter canais para participar de um ou de outro no desenho que está dado pela política.

Capítulo III: Rede Socioassistencial no Brasil a partir do Censo SUAS 2014

Os estudos realizados por meio do Censo SUAS 2014 mostraram que a rede socioassistencial no Brasil é executada tanto por unidades estatais quanto por Entidades de Assistência Social (ES). Em algumas modalidades os serviços são quase que

exclusivamente executados pelas Entidades de Assistência Social, principalmente no que se refere aos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade⁵.

Notou-se que nas regiões Sul e Sudeste do País, os serviços de acolhimento são realizados basicamente pelas Entidades de Assistência Social. Pode-se ainda perceber que a rede socioassistencial de forma geral, prestada pelas Entidades de Assistência Social, concentram-se fundamentalmente nas regiões Sudeste e Sul, seguida pela região Centro Oeste, tendo menos presença nas regiões Norte e Nordeste.

O estudo mostrou que 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 há inúmeras formas de subsídios. Há a realização formal de convênio com o governo municipal⁶ e há também outras formas tais como: cessão de recursos humanos; cessão imobiliária; pagamento de aluguel; pagamento de concessionárias, entre outras formas.

O estudo do censo nos mostra que é mister encontrar mecanismos de ajustes, estratégias de trabalho para que uma rede seja complementar a outra, porque a mesma já está aí presente, funcionando e 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 fazemos referência ao vínculo religioso que as ES podem ter⁷.

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.

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. Conforme nossa revisão da literatura, não tem havido discussão suficiente sobre essas organizações de base de fé na literatura quando se fala de terceiro setor, ou ainda quando se fala de entidades de

⁵ Ver: Apêndice III – Rede de Atendimento Proteção Social Básica. Apêndice IV – Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade. Apêndice V – Rede de Atendimento Proteção Social Especial de Alta Complexidade

⁶ Ver Apêndice VII – Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social

⁷ Ver Apêndice VI – Entidades de Assistência Social - % Vínculos Religiosos

Assistência Social, no sentido de estudar seus movimentos e sua trajetória. Conseqüentemente ocorre a possibilidade de a tratarmos em base a estereótipos inadequados que não correspondem de forma alguma com as atuações que observamos durante nossa pesquisa.

Capítulo IV: Entidades de Assistência Social e sua posição em relação a Política de Assistência Social

Em nossa pesquisa, consideramos importante observar e analisar como as entidades ou organizações de Assistência Social aqui em São Paulo se relacionam com a política. Desse modo, além das visitas e entrevistas que fizemos à algumas organizações, fomos observar as atividades do Fórum de Assistência Social de São Paulo⁸ que tem sua existência desde o ano de 1993. No FAS participam as Entidades de Assistência Social.

4.1. Movimento das Entidades de Assistência Social em relação a Política de Assistência Social

Em São Paulo funciona o Fórum de Assistência Social (FAS), o qual têm reuniões mensais. Seu público é constituído, na maioria, de representações de organizações sociais e trabalhadores sociais que atuam na rede privada de serviços no campo da Assistência Social, mas também há os que atuam na Saúde e na Educação. Sua imensa maioria estabelece convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) na cidade de São Paulo. Participamos de 10 de suas reuniões no período de setembro de 2014 a julho de 2015 apenas como observador. Dividimos os conteúdos das pautas em 4 grandes temas: 1- Pautas voltadas a questões de convênio com SMADS; 2- Pautas voltadas aos interesses próprios das Organizações Sociais, sejam elas da Assistência especificamente ou não e do próprio fórum; 3 – Pautas em relação a Política de Assistência Social e 4 - Assuntos extras.

Percebeu-se ser um espaço democrático de discussão e aprovação de encaminhamentos contendo várias opiniões que muitas vezes se conflitam. Há a prática de se criar grupos de trabalho por temas ou por frentes de ação. O FAS mantém um *blog*⁹ e *fanpage*¹⁰.

As pautas relacionadas a Política de Assistência Social versaram sobre: participação dos usuários na política de Assistência Social e nos serviços; orçamento da Assistência Social para 2015; atuação do COMAS; discussão sobre o PPA da Assistência Social

⁸ Para conhecer seu regimento acessar:

https://docs.google.com/file/d/0B7_uqw9JcXZXVGwzMC1LclNOcms/edit

⁹ <http://forumassistenciasocial.blogspot.com.br/>

¹⁰ <https://www.facebook.com/forum.assistencia.social.sp>

2014-2017; metodologia das conferências de Assistência Social e a participação dos trabalhadores e organizações nas pré conferências e conferência municipal; além de formarem no FAS grupos de discussão sobre os serviços que executam conforme modalidade.

Percebeu-se que existe uma busca por parte dos trabalhadores de atuarem conforme os ditames da Política. Em relação as Organizações, as mesmas se dividem. Ainda há aquelas que têm uma preocupação grande com sua missão e aí os temas da política e missão podem ficar conflitantes; mas há aquelas que têm conseguido separar sua missão privada para aderir a luta por uma sociedade mais justa executando serviços no campo da Assistência Social.

A participação de membros do governo municipal é livre, porém não foi percebido essa prática. Esse espaço, interessante ao nosso ver de construção da política inclusive, não é usado pela esfera pública estatal. Talvez em função de vários assuntos em relação a questões convenientes sejam trazidas como pauta e se transformam em reivindicações.

Atualmente não há um canal em SMADS específico voltado para o tratamento dessas questões. É possível que caso houvesse essas questões seriam tratadas naquele espaço e não no Fórum e assim a participação da esfera governamental no FAS se somariam as do público já existente e ele poderia ser um lugar para construção coletiva da política de Assistência Social em São Paulo.

Capítulo V: Visão dos entrevistados sobre a condução da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo.

5.1. Com membros de SMADS tanto no nível central quanto no nível regional

O objetivo das entrevistas foi o de ouvir as pessoas sobre como elas vêm o desenvolvimento e os rumos da Política da Assistência Social em São Paulo, tanto do ponto de vista normativo quanto de sua execução. Ao mesmo tempo as pessoas falaram sobre o trabalho que executam, as dificuldades que encontram e as estratégias que utilizam para vencer os obstáculos.

Optamos por separar por temas: questões principais trazidas:

5.1.1. Visões sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua aplicação na cidade de São Paulo

- Há um certo consenso em considerar que do ponto de vista normativo a PNAS se desenvolve como Política Pública garantidora de direitos. No entanto em sua

execução ainda não corresponde aos seus conteúdos técnicos e teóricos. Foi apontado que as outras políticas, inclusive o judiciário, desconhecem as competências da Assistência Social e ainda não a legitimam como política. Ainda há ações que remontam ao passado e que algumas das diretrizes emanadas do MDS não levam em conta as especificidades de São Paulo. Consideram que algumas normas técnicas devem ser revistas e que em São Paulo a Assistência Social tem em sua estrutura unidades e formas de trabalho não apostas na PNAS.

5.1.2. Dificuldades para executar os trabalhos: CRAS, CREAS Supervisão de serviços

- É consenso que a maior dificuldade é a demanda de trabalho versus número reduzido de profissionais: inúmeros documentos a serem respondidos, grande busca espontânea por atendimento, inúmeras horas gastas com ações nos sistemas de PTR, supervisão técnica dos serviços, emergências e urgências que ocorrem a todo tempo. Somado a atendimentos em territórios grandes em tamanho e em vulnerabilidade e riscos sociais. Problemas complexos de difíceis encaminhamentos sem estrutura para atendimento e articulações necessárias.

5.1.3. Sobre a parceria com as entidades de Assistência Social (EAS)

- As EAS são vistas como parceiras dos CRAS E CREAS e consideradas como aquelas que de fato executam a política de Assistência Social. Apesar de consideradas com *Know how* para as atividades que desenvolvem, algumas necessitam redirecionar o trabalho que executam. Apontam ainda que há sobreposição de serviços entre unidades estatais e os serviços conveniados e que há a necessidade de a esfera estatal colaborar para que novas organizações possam se credenciar como Entidades de Assistência Social.

5.1.4. Sobre a relação das áreas regionais com SMADS

- Foram apontadas várias questões como falta de conhecimento das necessidades das áreas regionais, falta de diálogo, falta de canais de suporte para assuntos de manutenção de infraestrutura, falta de apoio técnico, de capacitações e de organização das informações.

5.1.5. Sobre experiências positivas do CRAS na relação com as Entidades de Assistência Social

- Houve vários relatos de práticas que têm dado certo no território no sentido de um trabalho conjunto entre os CRAS e CREAS e os serviços conveniados. O mesmo acontecendo entre esses dois últimos e outros atores que estão presentes no território. As práticas passam por reuniões/supervisões/encontros/capacitações/seminários e eventos diversos, todos planejados e executados de forma coletiva acontecendo com regularidade, alguns mensalmente, outros bimestralmente e outros ainda por semestre ou ano.

5.1.6. Sobre as conectividades locais

- Foi consenso a dificuldade apontada em relação as articulações em qualquer nível. Entre as proteções, entre as unidades estatais nas áreas regionais, entre a rede socioassistencial, entre as outras políticas e entre outros atores.

5.1.7. Questões trazidas

- Foram trazidas questões e preocupações que devem ser objeto de atenção. Versaram sobre o papel do governo municipal nas regiões e sobre o financiamento dos serviços conveniados.

5.2. Com representantes dos Serviços pertencentes às Entidades de Assistência Social

O objetivo das entrevistas foi ouvir das pessoas que estão executando os serviços quais dificuldades que encontram, como vêm as questões de convênio e como entendem a parceria com a esfera estatal, a relação com a supervisão técnica e que perspectivas têm do trabalho que executam.

5.2.1. Sobre as dificuldades que encontram para o desenvolvimento do trabalho que executam

- Cada serviço entrevistado tem uma determinada situação que lhe traz mais dificuldades. No geral, foram apontadas as questões de vulnerabilidade e riscos sociais presentes no território onde atuam somados a poucos serviços instalados como de Saúde, Educação e da rede socioassistencial. Mudanças nas diretrizes de algumas modalidades de serviço, implantação do CREAS, diferentes comandos vindos de um mesmo lugar e cobranças de metas diárias sem olhar para o resultado também causaram problemas.

5.2.2. Questões convenientes

- Foram apresentados como problemas: a falta de canais para discussões e acordos, relações autoritárias, falta de entendimento do papel do CREAS e do papel dos técnicos supervisores; a prestação de contas e seus instrumentos, e a necessidade de terem mais recursos financeiros e maior liberdade para utilizá-los.

5.2.3. Relação com a Supervisão Técnica

- Os relatos trouxeram a imagem de uma relação conflituosa e até contraditória: ora veem os técnicos como sobrecarregados, ora autoritários, ora pressionados, ora como parceiros e apoiadores. Sem generalizar relatam posturas inadequadas como desrespeito, abuso de poder, desmandos e descasos. Ressentem-se da rotatividade de técnicos e têm como expectativa uma supervisão técnica de cunho mais educativo e menos fiscalizatório.

5.2.4. Relação de parceria com a SMADS

- Acreditam que o Estado deve ser condutor da política, mas a relação com quem a executa deve ser equilibrada e que, normas e diretrizes deveriam indicar caminhos e não engessar.
- Tem a expectativa de uma parceria respeitosa e cuidadosa, que prime pelo diálogo e pela flexibilidade, não devendo haver submissão de um ao outro.

5.2.5. Perspectiva de trabalho futuro

- Entre outras questões: Solidificar ações coletivas no território principalmente fortalecendo a rede com as outras políticas contando com os CRAS e CREAS para isso e implementar serviços voltados aos adolescentes e jovens, seguida do trabalho com família.

Considerações e Agenda de Debates

São Paulo tem enfrentado as manifestações da questão social por meio de serviços e benefícios ofertados por uma rede socioassistencial implementada por unidades estatais CRAS, CREAS, Centro Pop em conjunto com entidades de Assistência Social as quais por meio do instrumento de convênio realizaram pactos com a SMADS para execução de serviços.

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 garanta Proteção Social Integral.

Os desafios passam: a) Pela heterogeneidade que existe entre as EAS, tanto em tamanho, história, peso político, poder local quanto adesão ao SUAS; b) Pelos diversos entendimentos e diversas visões que o poder público estatal tem das próprias EAS; c) Pela posição do governo de ora se colocar a frente como condutor da política de Assistência Social, mas ora se colocar apenas como expectador; d) Pelas formas de comunicação, ou melhor, não comunicação entre os atores que protagonizam essa rede socioassistencial pública estatal e não estatal; e) Pela história brasileira da trajetória da Assistência Social.

Para a resposta sobre quais tem sido os desafios enfrentados no cotidiano de quem executa a política, são muitos. Dentre eles destacamos: a) Os altos índices de vulnerabilidade tanto das regiões como das pessoas moradoras na cidade de São Paulo; b) As dificuldades apontadas em relação às condições de trabalho na esfera estatal; c) A relação conflituosa que por vezes se apresenta entre os técnicos supervisores do governo e os técnicos dos serviços conveniados; d) A falta de diálogo entre todos os atores.

Necessário para vencer alguns dos desafios apontados: a) Legitimar a Política de Assistência Social junto as outras Políticas e aos outros setores e Romper com aspectos culturais que muitas vezes colocam o Estado de um lado e a sociedade civil do outro; b) Estimular e favorecer (fazendo parte da agenda do governo) que grupos (estatais e não estatais) no local se reúnam sistematicamente em 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, sem desrespeitar os princípios, objetivos e diretrizes gerais da PNAS; c) Criar canais em SMADS e nas regionais de divulgação de boas práticas; d) Criar espaço de caráter administrativo junto a SMADS para tratar dos aspectos estritamente conveniais.

Constatamos que, apesar da heterogeneidade no grupo das entidades de Assistência Social, muitas estão na direção do novo paradigma da Assistência Social, tal qual a esfera pública. A pesquisa indicou que para a cogestão e corresponsabilidade explicitadas na PNAS (governo e EAS) é necessário, que ambos contribuam para isso (EAS e Governo), num espírito de coprodução. Assim, o governo deve fazer uma gestão verdadeiramente democrática, conhecendo de fato as demandas da cidade favorecendo espaços de diálogo com as entidades de Assistência Social.

As EAS precisam entender que ter o vínculo SUAS significa ir além de se integrar à uma rede. As mesmas devem tomar a decisão de se vincularem ou não ao SUAS e em que dimensão.

Aos técnicos supervisores cabem dar unidade e transversalidade à Política de Assistência Social, conectando o local e o estatal. Supervisionar serviço, entre outras coisas, significa colocar sua expertise enquanto membro do governo e conhecedor da política a disposição das entidades de Assistência Social. Aos técnicos das entidades cabe usar de sua expertise para executar o atendimento dos usuários, dentro do espírito de conectividade.

Consideramos que o espaço do FAS ou outro que venha a ser criado, pode ser integrado pelo governo com o objetivo de discutir os rumos da política da Assistência Social em São Paulo em conjunto com as Entidades e outros atores.

Por fim, a pesquisa constatou que em São Paulo são ainda incipientes os mecanismos e estratégias para uma governança coletiva. A conectividade entre os atores ainda é frágil, não sistemática, ainda são envoltas em relação de hierarquia e estão baseadas em relações verticalizadas, seja de que ponto podemos olhar.

Precisamos pensar e refletir sobre as possíveis respostas as perguntas: Como viabilizar localmente a construção de ações de governança coletiva? Como garantir a coerência na Política de Assistência Social Municipal considerando as necessidades locais?

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

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

BRASIL. *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.

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.

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.

Apêndice I – Lista SAS com respectivos CRAS e CREAS e os entrevistados

Apêndice I - Lista SAS com respectivos CRAS e CREAS e os entrevistados

SAS	CRAS	CREAS
CAMPO LIMPO	CAMPO LIMPO - CL	CAMPO LIMPO
	CAPÃO REDONDO - CRE	
	CAPÃO REDONDO II - CRE II	
	VILA ANDRADE I -	
CIDADE ADEMAR	CIDADE ADEMAR - AD	CIDADE ADEMAR
	CIDADE ADEMAR II	
	PEDREIRA - PED	
FREGUESIA DO Ó	BRASILÂNDIA I - BRA 1	FREGUESIA DO Ó*
	BRASILÂNDIA II - BRA 2	
	BRASILÂNDIA III - BRA 3	
	FREGUESIA DO Ó - FO	
JAÇANÃ/TREMEMBÉ	JAÇANÃ - JAÇ	JAÇANÃ TREMEMBÉ*
	TREMEMBÉ - TRE	
M'BOI MIRIM	M' BOI MIRIM - MB	M BOI MIRIM
PENHA	ARTHUR ALVIM - AAL	PENHA*
	PENHA - PE	
VILA PRUDENTE**	VILA PRUDENTE II - VP 2	VILA PRUDENTE*
	VILA PRUDENTE - VP Sapopemba***	
** SAS não presente na entrevista		
*** CRAS não presente na entrevista		
* CREAS Não presente na entrevista		

Apêndice II – Organizações entrevistadas e os serviços que executam

Apêndice II - Organizações Entrevistadas e os serviços que executam	
Sociedade Santos Mártires	
Quant de Serviços	Serviços Conveniados com SMADS
4	Centro de Crianças e Adolescentes (CCA)
3	Centro de Juventudes (CJ)
2	Serviço de Acolhimento Institucional para Criança e Adolescente (SAICA)
1	Centro de Defesa e Convivência de Mulheres vítimas de violência
1	Núcleo de Proteção Jurídico Social e de Apoio Psicológico
1	Serviço de Medica Socio Educativa em Meio Aberto (MSE)
2	Serviço De Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicilio (SASF)
1	Centro dia Especializado em Portadores de Deficiência
	Serviço Conveniado com a Secretaria Municipal de Educação
4	Centro Educação Infantil (CEI)
15	salas alfabetização joves e adultos
	Serviço sem Convênio
1	Centro de Reciclagem de Resíduos Sólidos
Associação Santa Cecilia	
	Serviços conveniados com SMADS
3	Centro Crianças e Adolescentes CCA)
2	Serviço De Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicilio (SASF)
Movimento Comunitário Vila Remo	
	Serviços conveniados com SMADS
2	Serviço De Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicilio (SASF)
2	Centro Crianças e Adolescentes CCA)
1	Centro convivência para Idoso
Associação Do Abrigo Nossa Senhora Rainha Da Paz Do Jardim Fim De Semana	
	Serviços conveniados com SMADS
1	Centro Crianças e Adolescentes CCA)
2	Centro de Juventude (CJ)
1	Centro convivência para Idoso
	Serviços Conveniados com a Secretaria Mun de Educação
1	Centro de Educação Infantil Conveniada
1	Centro Educação Infantil Indireta

Apêndice III - Rede de Atendimento Proteção Social Básica

Regiões Brasileiras	Serviço Convivência Fortalecimento de Vínculos								Outros Serviços Proteção Social Básica				
	Nº CRAS	Unidades Públicas Estatais (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 Estatais	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	2607	1482	3156	460	1117	23,69%	26,14%	1942	4273	621	192	23,62%	813
Centro oeste	608	337	838	202	464	37,48%	35,64%	539	1302	139	122	46,74%	261
Sudeste	2781	859	1714	2877	6492	77,01%	79,11%	3736	8206	783	889	53,17%	1672
Sul	1504	539	1108	917	2032	62,98%	64,71%	1456	3140	300	385	56,20%	685
total	8128	3361	7193	4521	10303	57,36%	58,89%	7882	17496	1940	1665	46,19%	3605

Apêndice IV - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade

Serviços Média Complexidade													
Regiões Brasileiras	Nº CREAS	UPE Pop de Rua	UES Pop Rua	% Unidades ES Pop Rua	total Uni. Pop de Rua	UPE Centro Dia	UES Centro Dia	% UES Centro Dia	total Uni. Centro Dia	UPE MSE	UES MSE	% UES MSE	TOTAL Uni 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	2366	425	152	26,34%	577	115	111	49,12%	226		264	24,04%	1098

Legenda: UPE - Unidade Pública Estatal - UES Unidade de Entidade de Assistência Social

Pop de Rua - Serviços para População em Situação de Rua

MSE - Serviço de Medida Sócio Educativa em Meio Aberto

Serviços Média Complexidade					
Regiões Brasileiras		UPE Outros serviços	UES Outros serviços	% Uni. ES Outros serviços	total Uni. 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

Apêndice V - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade

Serviços Alta Complexidade - Serviços de Acolhimento Institucional												
Regiões Brasileiras	UPE SAI Cça e Adols	UES SAI Cça e Adols	% UES SAI Cça e Adols	total Uni. SAI Cça e Adols	UPE SAI Jovens	UES SAI Jovens	% UES SAI Jovens	total Uni. SAI Jovens	UPE SAI Idoso	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%	1410	10	76	88,37%	86	80	974	92,41%	1054
Sul	421	467	52,59%	888	5	21	80,77%	26	43	391	90,09%	434
total	1424	1567	52,39%	2991	33	127	79,38%	160	253	1684	86,94%	1937
Legenda: UPE - Unidade Pública Estatal - UES Unidade de Entidade de Assistência Social												
SAI Cça e Adoles - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes												
SAI Jovens - Serviço Acolhimento Institucional para Jovens de 18 a 21 anos												
SAI Idoso - Serviço de Acolhimento para a pessoa idosa												

Apêndice V - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade

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 Uni. SAI Pop de Rua	UPE SAI Pes. c/Def.	UES SAI Pes. c/Def.	% UES SAI Pes. c/Def.	total Uni. SAI Pes. c/Def.	UPE SAI Mulheres Vit Violencia	UES SAI Mulheres Vit Violencia	% UES SAI Mulheres Vit Violencia	TOTAL Uni SA IMulheres Vit Violencia
Norte	9	8	47,06%	17	2	4	66,67%	6	8	12	60,00%	20
Nordeste	37	20	35,09%	57	21	18	46,15%	39	13	6	31,58%	19
Centro oeste	22	38	63,33%	60	5	27	84,38%	32	12	6	33,33%	18
Sudeste	97	238	71,04%	335	19	159	89,33%	178	26	32	55,17%	58
Sul	52	79	60,31%	131	24	66	73,33%	90	42	19	31,15%	61
total	217	383	63,83%	600	71	274	79,42%	345	101	75	42,61%	176

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

SAI Mulheres Vit Violência - Serviço de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência

Apêndice V - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade

Apêndice V - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade				
Serviços Alta Complexidade - Outros serviços Proteção Social Especial Alta 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
Legenda: UPE - Unidade Pública Estatal - UES Unidade de Entidade de Assistência Social Outros Servs PSE AC - Outros Serviços da Proteção social Especial de Alta Complexidade				

Apêndice VI – 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	2877	24,16%	75,84%
Sul	917	33,59%	66,41%
total	4521	30,46%	69,54%

Legenda: UES - SCFV - Unidades de Entidades de Assistência Social com Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

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
Cças,adols	1408	693	715	49,22%	50,78%
Jovens	35	21	14	60,00%	40,00%
Cças e Adols c/deficiência	41	16	25	39,02%	60,98%
Pessoas adultas com deficiência	160	62	98	38,75%	61,25%
Pop 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	1298	930	368	71,65%	28,35%
Total	3384	1947	1437	57,54%	42,46%

Legenda: UES - SAI Unidades de Entidades de Assistência Social - Serviço Acolhimento Institucional

Apêndice VII - Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social

Regiões Brasileiras	n° de Municipios	n° de Mun c/convênio	% Munc com convênio	n° de ES conveniadas nos mun c/convênio
Norte	449	65	14,48%	220
Nordeste	1794	261	14,55%	926
Centro oeste	466	166	35,62%	714
Sudeste	1668	939	56,29%	5627
Sul	1188	568	47,81%	2478
total	5565	1999	35,92%	9965