

ESTAÇÃO DE PESQUISA URBANA M'BOI
SÉRIE DOCUMENTOS DE TRABALHO
WORKING PAPERS, Nº 13, 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**

Relatório de pesquisa de um 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 Relatório 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.....	9
Capítulo I: Assistência Social: trajetória e relação com as Entidades de Assistência Social.....	13
1.1. Assistência Social: concepção, parceiros e desafios	13
1.2. Algumas produções teóricas em acordo com o tema da presente pesquisa.....	19
Capítulo II: O desenho da Política de Assistência Social no SUAS e as estratégias para disseminação de suas diretrizes.....	20
2.1. No SUAS: Conectividade Intergovernamental e as Entidades de Assistência Social	26
Capítulo III: Rede Socioassistencial no Brasil a partir do Censo SUAS 2014.....	28
Capítulo IV: Entidades de Assistência Social e sua posição em relação a Política de Assistência Social.....	32
4.1. Movimento das Entidades de Assistência Social em relação a Política de Assistência Social.....	34
Capítulo V: Visão dos entrevistados sobre a condução da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo.....	37
5.1. Com membros de SMADS tanto no nível central quanto no nível regional.....	37
5.1.1. Visões sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua aplicação na cidade de São Paulo.....	38
5.1.2. Dificuldades para executar os trabalhos: CRAS, CREAS Supervisão de serviços	43
5.1.3. Sobre a parceria com as entidades de Assistência social.....	46
5.1.4. Sobre a relação dos Centros de Referência de base territorial com a SMADS....	49
5.1.5. Sobre experiências positivas do CRAS na relação com as Entidades de Assistência Social.....	50
5.1.6. Sobre as conectividades locais	51
5.1.7. Questões trazidas	53
5.2. Com representantes dos Serviços pertencentes às Entidades de Assistência Social	54
5.2.1. Sobre as dificuldades que encontram para o desenvolvimento do trabalho que executam.....	54
5.2.2. Questões convenientes	58

5.2.3. Relação com a Supervisão Técnica	59
5.2.4. Relação de parceria com a SMADS	61
5.2.5. Perspectiva de trabalho futuro	62
Considerações e Agenda de Debates	63
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	69

Lista de Apêndices

Apêndice I – Lista SAS com respectivos CRAS e CREAS e os entrevistados.....	73
Apêndice II – Organizações entrevistadas e os serviços que executam	74
Apêndice III - Rede de Atendimento Proteção Social Básica.....	75
Apêndice IV - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade .	76
Apêndice V - Rede de Atendimento Proteção Social Especial Alta Complexidade.....	77
Apêndice VI – Entidades de Assistência Social e vínculo religioso	80
Apêndice VII - Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social.....	81

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
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

Trata-se de relatório no qual são apresentados os dados colhidos bem como suas análises, produzidos a partir de pesquisa de pós-doutorado, realizada no período de Maio/2014 à Junho/2016 na Zona Sul da cidade de São Paulo, mais especificamente nas regiões de M Boi Mirim e Campo Limpo no campo da Assistência Social. Teve como interesse analisar como que as manifestações da questão social advindas das inúmeras vulnerabilidades¹ urbanas (institucionais, sociais, materiais, conjunturais) e, portanto, expondo as pessoas a inúmeros riscos sociais vêm sendo enfrentadas pelo governo municipal na cidade de São Paulo.

Optamos por centrar foco de atenção nas ações realizadas pela Política Pública de Assistência Social. Na cidade de São Paulo, essa política é executada em parceria com organizações sociais de base comunitária e de fé², as quais, ao longo da história brasileira têm buscado articular respostas em termos de serviços próprios e também por meio de ação advocatória e de mobilização.

Essa pesquisa se inseriu dentro do programa As vulnerabilidades urbanas e os desafios para a ação pública, o qual está sob a coordenação do Centro de Estudos de

¹ O conceito de vulnerabilidade tem sido discutido por alguns autores. Na Política Nacional de Assistência Social de 2004, são definidas as condições em que as pessoas estão consideradas em situação de vulnerabilidade social. Katzman (199,2001) define que há graus de vulnerabilidade a depender dos ativos que indivíduos, famílias ou grupos dispõe para enfrentar determinadas situações de risco. Vignoli (2001) descreve como sendo o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Gustavo Busso (2001), faz referência à possibilidade de uma deterioração no bem-estar como consequência de ficar exposto a riscos. Nesse trabalho fazemos menção a “vulnerabilidades urbanas” já que estamos nos referindo aos desafios que uma megalópole pode enfrentar advindas do agravamento de processos anteriores de adensamento populacional, impactados por mudanças em relação ao trabalho e meios de sustentação, pelos déficits habitacionais, falhas nas distribuições de serviços públicos considerados universais, pelas mudanças climáticas, globais ou locais. Incluímos no conceito vulnerabilidades institucionais tanto governamentais quanto não governamentais. Nos referimos as dificuldades institucionais das mais diversas, (RH, recursos financeiros, estruturas físicas, projetos mal elaborados, mal dimensionados, inclusive determinantes políticos) para atender as demandas da população de um determinado território.

² Conforme normativas vigentes no campo da Assistência Social, as mesmas são chamadas de Entidades ou Organizações de Assistência Social.

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).

O foco do programa são os novos desafios de vulnerabilidade urbana nas grandes cidades e áreas conurbadas e contempla três projetos: 1) viver em áreas de risco de escorregamento e inundações associados às chuvas; 2) mapeando cidades invisíveis: os problemas criados pelas diferenças entre formas de apresentação de dados demográficos e a distribuição territorial de serviços; 3) Novos contornos na relação entre o Estado subnacional e as Organizações da Sociedade Civil. A pesquisa que ora apresentamos encontra-se ligada a este último.

Este documento é o relatório da pesquisa que tem como objetivo apresentar quais têm sido os desafios enfrentados no cotidiano de quem tem executado a política de assistência social na cidade de São Paulo, bem como quais têm sido os mecanismos e estratégias de construção conjunta de ações públicas para o enfrentamento desses desafios. Importou analisar as possibilidades de ações conjuntas com coordenação interorganizacional de base territorial, onde todos os envolvidos (esferas estatais e não estatais) possam juntar suas energias em projetos comuns, voltados ao atendimento das necessidades da população moradora.

Ele está dividido em 05 Capítulos. O primeiro versa sobre a Assistência Social: trajetória e relação com as Entidades de Assistência Social. Nesse capítulo fazemos uma breve revisão da trajetória da Assistência Social desde a CF/88 apresentando sua concepção atual e seus desafios. Também apontamos, a partir da revisão bibliográfica que fizemos, os estudos que mais recentemente têm sido feitos sobre a Assistência Social, filantropia e mecanismos de parcerias. O capítulo II O desenho da Política de Assistência Social no SUAS e as estratégias para disseminação de suas diretrizes traz a discussão sobre o quanto essas estratégias de fato são válidas para a disseminação das diretrizes nacionais da política, levando em conta a dimensão e as diferenças do país. Traz ainda, a partir da apresentação desse desenho, reflexões sobre o papel das Entidades de Assistência Social no mesmo. No capítulo III Rede socioassistencial no

Brasil a partir do Censo SUAS 2014 é apresentado como a rede socioassistencial no Brasil tem se configurado. Demonstra-se por meio desse capítulo que a rede socioassistencial é formada pelas esferas governamentais e não governamentais, apontando onde há maior atuação de um e de outro. No capítulo IV Entidades de Assistência Social e sua posição em relação a Política de Assistência Social são feitas considerações quanto a sua atuação a partir de sua participação no Fórum de Assistência Social na cidade de São Paulo. No capítulo V Visão dos entrevistados sobre a condução da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo são apresentadas as falas, tanto dos membros da esfera governamental quanto da não governamental, sobre vários aspectos da Política de Assistência Social, sua concepção, seus avanços, seus desafios, sua forma de condução na cidade de São Paulo, dificuldades e potencialidades no trabalho, conectividades locais e perspectivas futuras. Por fim apresentamos as nossas considerações e o que consideramos serem agendas para debates.

Metodologia

Para levantamento e análise dos dados fez-se revisão da literatura que versa sobre a Política de Assistência Social no Brasil, sua trajetória histórica e configurações atuais, bem como sua relação com as organizações sociais de base comunitária e de fé. Historicamente as Políticas Públicas de Assistência Social foram implementadas pelo Estado em conjunto com organizações de origem cívicas e religiosas, denominadas por muito tempo de Entidades Sociais³ (ES) e isso trouxe para a Assistência Social marcas deixadas por uma trajetória de benemerência e filantropia no Brasil, que tem se buscado alterar desde a aprovação da Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) quando a Seguridade Social foi consagrada como Política Pública de Proteção Social, política de direitos, de responsabilidade estatal, composta pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência Social. Nesse caso, houve a distinção entre a assistência social como política pública de direitos e a filantropia, campo da benemerência e da solidariedade (PAZ, 2010).

³ Atualmente chamadas de Entidades ou Organizações de Assistência Social. Nesse trabalho as chamaremos de Entidades de Assistência Social

A pesquisa partiu do entendimento, conforme Constituição Brasileira de 1988, que cabem aos governos municipais a implementação e condução das políticas sociais e assim o atendimento das demandas sociais da população no seu âmbito, sendo o governo federal e o estadual corresponsáveis tanto pelo cofinanciamento dessas políticas quanto pela cooperação técnica. No entanto ser o condutor das políticas sociais não impede que os governos tenham parceiros tanto para a execução dos serviços que advém dessas políticas quanto para a construção conjunta de projetos societários que venham ao encontro de maior justiça e equidade social.

Estudou-se a participação do Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁴ – Secretaria Nacional da Assistência Social (MDS-SNAS) no cofinanciamento dos serviços da rede socioassistencial, utilizando como amostra repasses financeiros aos serviços de abrigo para a população em situação de rua e aos serviços de convivência para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos. Com isso observou-se ser esse um dos mecanismos para a implementação das diretrizes nacionais da Política de Assistência Social aos 5570 municípios brasileiros.

Como forma de observar como tem se configurado a rede de serviços socioassistenciais no Brasil, a pesquisa fez estudos a partir do CENSO SUAS 2014⁵, mapeando quem tem protagonizado a rede socioassistencial brasileira. Tomou-se como foco as unidades de acolhimento; unidades de convivência nas diversas faixas etárias; unidades de atendimento às mulheres vítimas de violência e unidades de atendimento a pessoa com deficiência.

Com o intuito de analisar os movimentos e as questões que tomam a atenção das entidades de Assistência Social na cidade de São Paulo, participamos como observadora

⁴ Atualmente com o Governo de Michel Temer houve fusão de pastas e o Ministério passou a chamar-se de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

⁵ 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. Esse processo alcançou sua maturidade com a incorporação de novos questionários para a coleta de informações sobre órgãos gestores, Conselhos e entidades privadas de Assistência Social. **Unidade (s) de Investigação:** Unidades públicas e privadas de Assistência Social, Órgãos gestores da Assistência Social municipal e estadual (Conselhos e Secretarias). **Unidade (s) de Análise:** Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência Especializados para pessoas em Situação de Rua (Centros POP), Unidades de acolhimento, Unidades de Convivência, Órgãos Gestores Municipal e Estadual, Conselhos Municipais e Estaduais, Unidades da Rede Socioassistencial Privada. 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>.

de dez das reuniões realizadas no período de setembro de 2014 a julho de 2015 que são realizadas mensalmente no Fórum de Assistência Social de São Paulo. A partir dessa participação foi possível conhecer as pautas de discussão e o nível de engajamento com a Política de Assistência Social. Consideramos um fator importante de análise já que a Política de Assistência Social no nível nacional traz discussões e opiniões divergentes sobre a participação dessas organizações na execução da Política, inclusive por historicamente trazer conotações de benemerência e filantropia a serviços que hoje são considerados de direito a população usuária.

Por fim, foram realizadas entrevistas abertas, semidirigidas, tanto na esfera governamental municipal, como na esfera não governamental (Entidades de Assistência Social). No que se refere as entrevistas com as Entidades de Assistência Social, a pesquisa teve seu início na região da Subprefeitura de M'Boi Mirim (Jardim Ângela e Jardim São Luís) e teve como ponto de partida a rede de ações elaboradas pela Sociedade Santos Mártires, entidade social vinculada a paróquia católica do mesmo nome na diocese de Campo Limpo.

A Sociedade tem uma história de inovação no campo social e responde atualmente por 21 diferentes núcleos e serviços, com quase 300 profissionais e voluntários, que atendem mais de 4.000 pessoas. Desses 21 núcleos e serviços apenas 06 não são do campo da Assistência Social⁶. A pesquisa junto à Sociedade Santos Mártires, possibilitou o contato direto com muitas pessoas, que, de diversas maneiras, se encontram nos círculos de vulnerabilidades discutidos aqui. A escolha também ocorreu em função da abertura dentro do programa As vulnerabilidades urbanas e os desafios para a ação pública, do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo para uma inserção mais ativa nas organizações de base comunitária e de Fé que são atores na busca de respostas as demandas da população em função das várias manifestações da questão social a que estão sujeitas. Ao todo foram realizadas entrevistas em dez dos serviços executados por essa organização.

Também foram realizadas 05 entrevistas nas seguintes entidades na pessoa de seu representante: Associação Santa Cecília, a qual tem atuação da região de M'Boi Mirim e Campo Limpo com 5 serviços nas áreas da criança, adolescente e família; Movimento Comunitário Vila Remo o qual tem sob sua responsabilidade 5 serviços nas áreas da criança, adolescente, idoso e família e Associação do Abrigo Nossa Senhora Rainha da

⁶ Para detalhes sobre a tipologia dos serviços ver Apêndice II

Paz do Jardim Fim de Semana, com 5 serviços nas áreas idoso, criança, adolescente e educação infantil, ambos com atuações em M Boi Mirim⁷.

Em relação a esfera governamental, foram entrevistados tanto funcionários que trabalham junto a gestão quanto na execução direta. Ao todo na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), foram realizadas entrevistas em 03 coordenadorias, na Assessoria do Gabinete da Secretaria e no Centro de Formação⁸ totalizando 28 pessoas entrevistadas.

Nas áreas regionais foram realizadas entrevistas em 06 Supervisões de Assistência Social (SAS)⁹ sendo ouvidos, além de profissionais dessas SAS, 16 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 03 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) pertencentes a essas SASs, além do CRAS Vila Prudente, totalizando 40 pessoas entrevistadas. As entrevistas, tanto na gestão quanto nas áreas regionais, ocorreram em grupos.

As SAS de M'Boi Morim e Campo Limpo com seus respectivos CRAS e CREAS foram entrevistados tendo em vista que os serviços localizados nessas regiões e prestados por Entidades de Assistência Social também o foram. As outras SAS com seus respectivos CRAS e CREAS, foram indicados pelas Coordenadorias de Proteção Social Básica e Especial localizadas na SMADS. Foi solicitado às mesmas que fizessem indicações de unidades estatais que tivessem experiências de articulação e governança coletiva no local para compartilharem.

As entrevistas, tanto na esfera governamental quanto na não governamental, se traduziram em conversas abertas e pouco dirigidas, quando as pessoas puderam falar da forma como mais lhe convinhem sobre o trabalho que desenvolvem.

⁷ Para detalhes sobre a tipologia dos serviços ver Apêndice II

⁸ Coordenadoria de Proteção Social Básica; Coordenadoria de Proteção Social Especial; Coordenadoria de Parcerias e Governo; Assessoria Técnica do Gabinete de SMADS; Espaço de Aprender Social

⁹ SAS Campo Limpo; SAS M'Boi Mirim; SAS Penha; SAS Freguesia do Ó; SAS Jaçanã Tremembé; SAS Cidade Ademar. Ver Apêndice I - Lista SAS com respectivos CRAS e CREAS e os entrevistados.

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

De forma sucinta e breve consideramos oportuno discorrer sobre a Política Nacional de Assistência Social, sua trajetória e sua relação com as Entidades de Assistência Social e o que encontramos na literatura atualmente como questões que focam a atenção dos estudiosos dessa Política em referência ao tema que estamos pesquisando¹⁰.

1.1. Assistência Social: concepção, parceiros e desafios

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

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

A partir da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 (LOAS/1993)¹¹, desencadeou-se um processo nacional de construção de um sistema descentralizado e participativo dos entes federados brasileiros com a implantação de conselhos, fundos e planos municipais, a realização de conferências nacionais, estaduais e municipais e a organização da sociedade civil por meio da constituição de fóruns municipais, estaduais e nacional.

¹⁰ 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

¹¹ Alterada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

A concepção de Assistência Social definida na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, passa a ser o 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). Dessa forma, a Assistência Social passa a ter um novo paradigma ultrapassando e rompendo com as noções de caridade, benemerência e doação, que teve no passado.

Em 2004, aprovou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹², que visa reunir serviços, programas e benefícios para a população brasileira que dela necessitar. Assim, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população “carente” deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado.

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

Tendo em vista a trajetória histórica brasileira no campo da Assistência Social e a relação estabelecida entre o Estado e as ES nesse campo, torna-se um grande desafio a integração das entidades ao sistema público de proteção social, pois essa integração não visa somente à garantia da oferta de serviços socioassistenciais a todos que necessitarem, mas também o aprimoramento da qualidade dos serviços ofertados. “... A articulação de ações e instituições públicas e privadas por meio da construção de uma rede socioassistencial é o caminho apontado pela PNAS para garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais...” (JACCOUD, 2010, p. 79).

O processo de implantação do SUAS teve como base de sustentação ideopolítica a disseminação dos princípios que regem a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, emanados da Constituição Federal de 1988 e ratificados na LOAS.

¹² O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos – por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. Deverá regular em todo o território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Foi incluído na Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011, a qual altera a LOAS e dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Assim, criou-se referências estatais para possibilitar a identificação dos serviços prestados com primazia do Estado. Dessa forma, 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 CREAS¹³.

Os CRAS e CREAS devem ser referências ao usuário da Assistência Social e a rede de serviços tanto públicos como privados devem estar referenciados a essas unidades. Dessa forma, faz-se necessária a identificação, em cada município, da existência de uma rede de serviços socioassistenciais permanente e continuada, que deve ser integrada aos serviços públicos, bem como complementar e corresponsável entre as ações governamentais e não governamentais. Assim, prevê-se o estabelecimento de pactos com entidades sociais, visando a sua vinculação ao Sistema e a seus princípios públicos.

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

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

Segundo Mestriner (2001), é necessário considerar que a relação público-privado (ou para ser mais específica e empírica, a relação público estatal – privado sem fins lucrativos) é a base de assentamento da política pública hoje. Assim, devem surgir novas forças sociais com novos referenciais, assumindo novas posturas. Não será, como

¹³ O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada e localizada em áreas de maior vulnerabilidade social. O objetivo é prevenir o risco social, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e promovendo a inclusão das famílias e dos cidadãos nas políticas públicas, no mercado de trabalho, na vida em comunidade. O CREAS é uma unidade pública estatal de média complexidade, de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, passando a ser referência para a proteção social especial desse nível de proteção. Destina-se à “... prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial...” (Lei 12.435 de 06/07/2011).

a autora defende, por normatizações burocráticas, que se afiançarão direitos e cidadania à população que precisa dos serviços de Assistência Social. É necessário, de um lado, a conformação de um novo tipo de Estado, compromissado com a democracia e as causas sociais, e de outro, uma nova configuração da sociedade civil, onde as ES sejam, de fato, parceiras e compromissadas com a Política de Assistência Social. Assim, será possível criar novas formas de relação entre o Estado, as ES e a sociedade. (Ver DAGNINO, 2002, FARAH, 2000, FUNDAP, 1997, SPINK, 2001).

De todo modo, são vários ainda os desafios que a sociedade brasileira tem a enfrentar para conseguir de fato que a Assistência Social seja uma política pública de proteção social. A Assistência Social como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Conforme Sposati 2009, “... seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais...” (SPOSATI,2009: 15).

Entre os desafios está o de vencer a visão de que a Assistência Social possa se pautar pelo princípio da subsidiariedade, isto é, onde Estado poderia operar a Assistência Social sob o princípio da solidariedade com as ações de entidades sociais subvencionadas pelo estado, ao invés de configurá-la como política de Estado (dever do Estado) e direito da população. Isto significa operar as funções da Assistência Social com recursos humanos públicos, gestão democrática e transparência de fundos e ter as ações das entidades sociais como complementares.

Outro desafio que se coloca é entender e trabalhar com as noções de territorialidade, não como espaço apenas geográfico de concentração da pobreza, mas como espaço onde existe vida, contradições, resistências, passividade, que precisa ser resgatado para que a Assistência Social identifique não só as carências da população como também as formas de resistência por ela engendradas. (COUTO, 2009). A questão da intersetorialidade é outro desafio que se coloca, pois é fundamental para às demandas de proteção social o trabalho articulado em rede com os serviços socioassistenciais e com as demais políticas públicas e exige forte direção da coordenação estatal, “... uma vez que no campo assistencial ele vem sendo sinônimo da soma de entidades existentes, e não a conjugação de um sistema disponível para o enfrentamento das refrações da questão social ...” (COUTO, 2009: 216). Na mesma direção, se coloca a necessidade de se romper com serviços por segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais.

Deve-se ainda considerar que as Entidades de Assistência Social¹⁴, fazem parte de um universo amplo e bastante heterogêneo de organizações da sociedade civil. Por definição são organizações sem fins lucrativos e de interesse público voltadas à prestação de serviços de proteção social, assessoria, promoção e defesa de direitos do público sujeito da assistência, devendo estarem comprometidas com o conceito democrático de fim público (ABONG, 2005).

Essas entidades, por sua heterogeneidade, apresentam diferentes naturezas e perfis organizacionais sendo regidas por distintos instrumentos jurídicos. Evidentemente essa heterogeneidade implica na existência (e no conflito) de inúmeros interesses políticos, econômicos e sociais, o que termina representando dificuldades de definições tanto conceituais como vinculação operacional a uma Política de Assistência nos novos padrões atualmente propostos.

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

A Assistência Social é política pública que como as outras necessita de complementariedade das demais, no entanto seu campo de atuação é bem vasto. Ao trabalhar com as manifestações da questão social, atua tanto no campo da Proteção

¹⁴ Conforme Abong em jan.2012 foram contabilizadas 4.761 Entidades de Assistência Social com atuação no Estado de SP. 3.396 com atuação de abrangência municipal e 6.821 tinham o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Segundo dados MDS abril/2014 existem no Brasil 16.839 Entidades de Assistente Social inscritas no COMAS distribuídas em 2.414 municípios. 3.354 Entidades de Assistência Social têm inscrições no CONSEAS do Estado de SP. 1055 têm registro no COMAS em SP.

Social Básica, que prevê ações e serviços no campo da prevenção em situações de risco, bem como na Proteção Social Especial que prevê ações e serviços às famílias e indivíduos que tenham seus direitos violados e que estejam com seus vínculos familiares e comunitários fragilizados ou rompidos. Entre suas ações estão: 1) a inserção das famílias e indivíduos no CadÚnico; 2) o atendimento e acompanhamento das famílias e indivíduos que estão: a) em situação de vulnerabilidade e risco, b) nos Programas de Transferência de Renda principalmente as que estão fora das condicionalidades, c) as que estão com seus direitos violados. Oferta serviços com ênfase ao convívio, à profissionalização, ao cumprimento de medida sócio educativa, à defesa e proteção jurídico social e ao acolhimento institucional voltados à família e aos diversos segmentos populacionais tais como: crianças e adolescentes, juventude, idosos, população em situação de rua, mulheres, diversidade sexual e pessoa com deficiência. Como se pode perceber é um campo heterogêneo onde algumas questões estão claramente delineadas e, portanto, as ofertas já estão estruturadas, tem objetivos definidos e possui ações dirigidas. Entretanto há questões cujo campo ainda está em construção, com discussões sendo realizadas, conceitos sendo formados, como é o caso das questões ligadas à juventude, mulher vítima de violência, população em situação de rua, diversidade sexual, para citar algumas, não se tendo total clareza dos caminhos e dos impactos das medidas tomadas.

Expressamos aqui os desafios da Assistência Social tanto os advindos de sua própria história quanto de sua própria natureza e de seu esforço em se tornar de fato e de direito uma Política Pública pertencente ao Sistema de Proteção Social Brasileiro. Para buscar 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, criando mecanismos para interlocução com a rede socioassistencial presente e com outras políticas, com dificuldades e sucessos, 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, examinando sob múltiplas e diversificadas questões a intrincada relação ente Assistência Social e filantropia.

1.2. Algumas produções teóricas em acordo com o tema da presente pesquisa

Em nossa revisão bibliográfica pudemos notar que há uma gama imensa de produções teóricas, tanto em artigos, como livros, capítulos de livros, dissertações, teses entre outras, que fazem retrospectiva da história de prestação de serviços no campo da Assistência Social vinculada a filantropia e ao assistencialismo, prestados por entidades sociais com ou sem subsídios financeiros do Estado e os novos paradigmas desse campo, a partir da CF/88 como política pública de proteção social garantidora de direitos. São tratados aspectos da concepção da política, do papel do Estado, dos Municípios, dos Gestores da Assistência Social, dos Conselhos, dos Trabalhadores Sociais, do Financiamento da Política, envolvendo a relação com as Entidades Sociais. Estão centradas em questões do tipo: Como construir formas de relacionamento entre Estado e Entidades Sociais que ultrapassem a linha, de um lado, apenas de ser um financiador de serviços e de outro, meros executores? Como consolidar as ações das Entidades na área da Assistência Social como esfera pública não-estatal saindo do campo privado? As produções apresentam as lutas e esforços para construir e solidificar os novos parâmetros da Assistência Social no Brasil. Existe por parte dos trabalhos críticas em relação a algumas ações governamentais que vão ao encontro da privatização do público e ainda de algumas ES considerando-as com aquelas que continuam com práticas assistencialistas de um lado e o Estado como mero financiador de serviços do outro¹⁵.

Em continuação, encontramos um número menor de produções que abordam aspectos administrativos e contratuais para a execução da parceria entre governos e entidades de Assistência Social, indicando a necessidade de regulações claras e objetivas¹⁶ e outras produções que estudam e analisam as fragilidades e potencialidades em relação as parcerias estudadas entre poder público e entidades de Assistência Social no tocante a execução dos serviços¹⁷.

É claro que não foram esgotadas todas as fontes de pesquisa possíveis e nem todos os trabalhos produzidos no campo foram lidos, porém foi possível perceber nessa amostragem que sobre o aspecto que essa pesquisa focou pouco se tem estudado a respeito. Assim questões do tipo: Como prover serviços e gerir o que é público de forma

¹⁵ Ver: IAMAMOTO e CARVALHO (1993); LANDIM (1993); MESTRINER (2001); RAICHELIS, (1997); COLIN, (2008); FREITAS (2011); CORREA NETO (2010); CHIACHIO (2006); MESTRINER. STUCHI.PAULA.PAZ (2010)

¹⁶ LOPES et al (2013); SILVA (2011); BRASIL.MP (2010).

¹⁷ RAMOS (2003) (2012); BORBA (2011); NUNES (2010)

a incluir todos os envolvidos e interessados, objetivando o efetivo compromisso de combate à pobreza e à exclusão seja no campo da saúde, da educação ou da Assistência Social? Como ter as organizações não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas, como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários e usuárias da Assistência Social? Como tecer relações de parceria e construir projetos comuns e com unidade nas ações em campos que ainda estão em formação? Ainda carecem de maiores estudos.

Assim, consideramos que devam haver estudos e análises que possam ir na direção de buscar mecanismos e estratégias de governança coletiva (Estado e Organizações) onde se discutam projetos e serviços sociais, novas práticas de convivência, de diálogos, de relações mais horizontalizadas, bem como de estratégias de conectividade entre os vários atores num território, para se chegar a acordos duráveis sobre questões substantivas que requeiram ações conjuntas e investimentos em recursos, para que seja possível dar respostas efetivas e eficazes as demandas da população.

Capítulo II: O desenho da Política de Assistência Social no SUAS e as estratégias para disseminação de suas diretrizes.

Considera-se importante ressaltar de início que a descentralização político administrativa que é prevista no SUAS é pensada como estratégia para a elevação dos padrões de eficácia e eficiência e de possibilidade de inovação governamental, em função dos municípios terem a capacidade de experimentarem novas práticas, criando formas próprias de arranjos em termos de seus recursos financeiros e humanos, exercitando novas maneiras de se auto organizar e instituindo mecanismos de escuta e participação popular nas decisões afetas ao seu âmbito de atuação. No entanto, no Brasil, a desigualdade entre os municípios é enorme, tanto do ponto de vista de suas necessidades em função de suas características territoriais, quanto de sua capacidade administrativa e de arrecadação de recursos financeiros. Assim, a autonomia municipal apresenta limitações de diversas ordens e boa parte de seus recursos advém de uma engenharia institucional na qual estados e União desempenham um papel fundamental.

A pesquisa em questão resalta a estratégia do cofinanciamento de serviços, programas e projetos no campo da Assistência Social pela União e pelos estados em cooperação

com os municípios, como mecanismo utilizado 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, obedecendo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aprovada em 2009, a qual apresenta os objetivos, provisões e as formas de ofertar serviços socioassistenciais. Essa estratégia também visa disseminar em todo o território nacional serviços, programas e projetos no campo da Assistência Social gestados no nível da política do governo nacional. Deste modo, a questão de repasses de recursos financeiros para cofinanciamento dos serviços é um dos aspectos de interdependência entre municípios, estados e União.

Mas qual é o impacto dessa estratégia, e portanto dessa forma de se conectar com a União, em municípios muito grandes como o caso de São Paulo, que não só grande em tamanho e população, mas também com uma arrecadação própria significativa, quando no nível central se determinam os procedimentos e as condicionalidades para o cofinanciamento de serviços e programas que serão executados no nível municipal, mas a somatória dos repasses financeiros advindos da União significam uma percentagem mínima quando comparados aos valores investidos pelo próprio município? Qual seria o estímulo para as grandes cidades aderirem à política do governo nacional, se adequando aos moldes estabelecidos por ele e se compromissando com metas pré-determinadas?

No que diz respeito a essa pesquisa qual seria o lugar das Entidades de Assistência Social nesse desenho que conectam os entes federados? E que impacto gera esse desenho na execução da política procedida pelas ES?

Para melhor compreensão descrevemos abaixo o desenho definido para a Assistência Social:

- 1) O SUAS prevê a oferta contínua e sistemática de uma rede de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados com planejamento, financiamento e avaliação. É integrado pelos três entes federativos, entidades de Assistência Social e conselhos nas três esferas. O SUAS prevê a gestão compartilhada, o cofinanciamento das ofertas e cooperação técnica entre os três entes federativos.

- 2) As instâncias de articulação são espaços de participação aberta, com função propositiva nos níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (FONSEAS, CONGEMAS, COEGEMAS)¹⁸.
- 3) As instâncias de pactuação, são aquelas onde ocorrem negociações com a anuência das esferas de governo envolvidas (CIT e CIB)¹⁹.
- 4) As instâncias deliberativas se referem aos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social.
- 5) As instâncias do controle social se configuram nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais, com participação governamental e da sociedade civil e por meio dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo.
- 6) Há três níveis de gestão possíveis para os Municípios: Inicial, Básica e Plena²⁰, e dois para os Estados e Distrito Federal. Esses níveis graduem e definem suas responsabilidades e os incentivos e requisitos de habilitação ao SUAS. Atualmente é feita a apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local, estadual e distrital. O incentivo à gestão do SUAS tem como componentes o Índice de Gestão Descentralizada

¹⁸ FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social – é uma instância de articulação política das Secretarias Estaduais de Assistência Social ou congêneres. CONGEMAS: Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, representa os municípios brasileiros junto MDS e aos governos estaduais. COEGEMAS: Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social.

¹⁹ Conforme NOB/SUAS/2012, no seu CAPÍTULO X, art. 128: As instâncias de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do SUAS, são: I - Comissão Intergestores Tripartite - CIT, no âmbito nacional; II - Comissão Intergestores Bipartite - CIB, no âmbito estadual. A CIT é constituída por representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, representantes do Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Assistência Social - FONSEAS e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS. Já as CIBs são compostas por representação de gestores estaduais e municipais. O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT. A CIT é descrita como um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS. Entre suas competências estão: I - pactuar estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do SUAS; II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que compõem o SUAS; III - pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; IV - pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A CIB é definida como espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS.

²⁰ A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

Estadual do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS-M. Os mesmos são apurados pelo Censo SUAS e outros sistemas informatizados do MDS.

- 7) São requisitos mínimos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal: I) ter conselho de Assistência Social instituído e em funcionamento; II) plano de Assistência Social elaborado e aprovado pelo conselho de Assistência Social; III) Fundo de Assistência Social criado em lei e implantado; e IV) alocação de recursos próprios no fundo de Assistência Social.
- 8) Os repasses financeiros são baseados em pisos de proteção²¹ com base na capacidade de atendimento e transferência fundo a fundo. Os pisos podem ser fixos e variáveis²². Há também a instalação de blocos de financiamento²³. Para cada forma de repasse financeiro existem as condicionalidades no que se refere aos níveis de gestão; pactuação de metas e prioridade de grupos para atendimento.
- 9) 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. Como as entidades de Assistência Social são consideradas parte integrante do SUAS, cabe aos gestores municipais, incluí-las como sua rede socioassistencial de atendimento. Assim, prevê-se o estabelecimento de pactos com organizações sociais, visando a sua vinculação ao Sistema e a seus princípios públicos.

É no espaço de negociação e pactuação – CIT que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), expõe suas diretrizes, procedimentos, metas, valores dos

²¹ Piso Proteção Social Básica, Piso Proteção Social Especial de Média Complexidade, Piso de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

²² A sua definição está em acordo com os serviços oferecidos e seus valores e condicionalidades são definidos com base em informações no CadÚnico, informações das condições dos territórios, entre outras e são pactuadas na CIT sendo deliberadas e aprovadas pelos respectivos conselhos.

²³ Consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (NOB/SUAS/2012)

cofinanciamentos, isto é, estabelece pisos para os serviços socioassistenciais e incentivos para as gestões, os critérios de partilha, as condicionalidades e formas de monitoramento no que se referem as ofertas tipificadas no campo da Assistência Social e formas de vinculação desse mesmo campo com os programas de governo da União e busca a adesão dos Estados e Municípios.

A CIT é um espaço de interlocução entre os gestores das três esferas de governo. Estão lá representantes da SNAS, do Fórum Nacional de Gestores Estaduais da Assistência Social (FONSEAS) e os do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS). Após as pactuações, busca-se a aprovação do CNAS. O mesmo ocorre nas CIBs, (espaços de interlocução entre gestores estaduais e municipais) e que também após as pactuações busca-se a aprovação nos respectivos Conselhos.

Em acordo com todas as normatizações vigentes é de responsabilidade da União cooperar técnica e financeiramente com os Municípios para que as demandas de seus moradores no campo da Assistência Social possam ser atendidas. Prevê-se, no entanto, que os Municípios também aloquem recursos financeiros nos fundos de Assistência Social para as mesmas demandas.

Ao aderirem ao cofinanciamento federal por meio dos pactos realizados nas respectivas instâncias, os municípios se comprometem a prestar contas, em acordo com o que foi negociado, em termos das metas, prazos, procedimentos e públicos atendidos. A prestação de contas ocorre por meio de indicadores estabelecidos pela SNAS/MDS nos sistemas informatizados como o CENSO SUAS, o IGD-Assistência Social, IGD Assistência Social, IGD-SUAS, SIS Jovem (Sistema de acompanhamento e gestão do Pro jovem Adolescente), SISC (Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), para citar alguns como exemplo.

Ocorre que nem sempre os municípios têm condições de aderirem integralmente aos cofinanciamentos ofertados. Ou por terem dificuldades de ordem de infraestrutura e administrativa, ou mesmo por não conseguirem atender as diretrizes advindas das pactuações em função da complexidade dos problemas sociais que o próprio município apresenta. É o caso das grandes cidades.

Tomando a cidade de São Paulo como exemplo, podemos citar o caso das ofertas realizadas para acolhimento de pernoite à população em situação de rua. Na cidade de São Paulo, conforme o último censo (2015), estão em situação de rua cerca de um

pouco mais de 15.900 mil pessoas. São oferecidas 9.607²⁴ vagas para acolhimento de pernoite distribuídas em 43 unidades, o que daria em média 223 pessoas por abrigo. Esses abrigos concentram-se em determinadas regiões da cidade que se justificam pela permanência dessas pessoas nesses lugares. Os abrigos têm capacidade em acordo com seu tamanho e estrutura. Assim, têm-se abrigos com 500 pessoas, outros com 80, 100, 140, 200, e 300 em média. O cofinanciamento oferecido para o acolhimento noturno dessas pessoas, prevê coletivos de no máximo 50 pessoas. O que por um lado significa humanizar o atendimento, pois acolher em números pequenos é fazê-lo com dignidade, por outro, a curto e médio prazo torna-se difícil para a cidade aderir a esse cofinanciamento pois reordenar os serviços sobre essa ótica exige encontrar imóveis de acordo, numa cidade que tem sérios problemas nessa área. Seriam necessárias 192 unidades ao invés das 43 atuais. Em São Paulo, pouco se aderiu a esse cofinanciamento. Assim a adesão a essa forma de acolhimento às pessoas em situação de rua, fica prejudicado, e cidades como São Paulo, seguem ofertando seus serviços segundo suas próprias diretrizes, pois não podem realizar o aceite desse cofinanciamento e não o fazendo, não precisam seguir seus critérios e procedimentos. Para se ter uma ideia, conforme dados obtidos SMADS/CGA/Convênios/Maio/2016 os custos com os serviços de acolhimento de pessoas em situação de rua chegam ao montante de R\$ 8.074.124,36 mensais. A participação da União com esses custos é da ordem de 6% e do Estado na ordem de 7%, ficando ao cargo do município os 87% restantes. Assim pode se perceber que a cidade de São Paulo só pôde se adequar as diretrizes do MDS, realizando o aceite, em poucos casos.

Outro exemplo que pode ser citado, seria em relação aos valores cofinanciados. Podemos pegar como exemplo novamente a cidade de São Paulo no que se refere ao cofinanciamento de vagas para crianças, adolescentes, jovens e idosos em espaços de convivência e fortalecimento de vínculos. Nesse caso o cofinanciamento atual pela União, prevê o montante de repasse mensal no valor de R\$ 50,00 por usuário. Esses devem estar no CadÚnico e o repasse compõe-se de dois componentes. 50% do repasse ou seja R\$ 25,00 são destinados a todo e qualquer usuário que se utilize do serviço e esteja cadastrado no CadÚnico. Os outros 50% do repasse, (R\$25,00) são pagos caso frequentem o serviço um público considerado prioritário, os quais estão descritos na

²⁴ SMADS/2015 Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo. Há mais 1938 vagas distribuídas em 23 serviços de acolhimento especial destinados às famílias; gestantes mães e bebês; idosos; mulheres; pessoas convalescentes; jovens e adultos com deficiência e para imigrantes.

resolução a qual aprovou esse cofinanciamento. Como forma de verificação, os usuários são incluídos trimestralmente no SISC (sistema de informação) utilizando-se o número do NIS (número de identificação social) de cada um como forma de comprovação que estão no CadÚnico.

Em São Paulo são oferecidas 94.960²⁵ vagas para essa modalidade de atendimento. São ofertas tipificadas em acordo com as normatizações vigentes. Do total geral do custo para esse atendimento o município arca com recursos próprios na ordem de 94%. De cofinanciamento estadual recebe 3% e da União 3%.

Na situação atual, com investimentos na ordem de 3% realizados pela União, nos faz pensar se o mecanismo utilizado por meio do cofinanciamento com objetivo de ampliar as ofertas no âmbito da Assistência Social, com padronizações no atendimento e adesão às políticas do governo nacional, de fato cumpre esse papel, mesmo com as conexões estabelecidas por meio dos pactos e negociações realizados.

Dessa forma, fica a sensação, de que mesmo tendo um desenho que privilegie a descentralização administrativa, valorizando o compartilhamento da gestão com negociações e pactuações em espaço próprio de interlocução de gestores das três esferas de governo, com compromissos de cooperação financeira e técnica por parte da União e Estados aos municípios, visando atingir os objetivos e as diretrizes da Política de Assistência Social, tendo na esfera de governo da União um importante gestor que constrói em conjunto com os outros entes federados a implementação da Política de Assistência Social, ainda está no nível da execução, ou seja nos municípios, ao menos nas metrópoles, a condução da Política, com expressiva autonomia.

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 que se apresenta, 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

²⁵ SMADS/2015 Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo

cidade de São Paulo é um exemplo, são elas que executam os serviços socioassistenciais.

No caso de São Paulo, as entidades de Assistência Social trabalham com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), por meio do instrumento administrativo de convênio²⁶. É nesse instrumento que estão arroladas as responsabilidades de cada uma das partes, as regras de conveniamento para o repasse financeiro, a capacidade de atendimento, os procedimentos para monitoramento e avaliação, e os valores que serão repassados.

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.

Ora, as organizações sociais parceiras de SMADS estão sob as regras de um instrumento de convênio assinado entre as partes, que nem sempre são as mesmas regras do cofinanciamento da união e nem tiveram canais de participação em negociações e ou pactuações para que se sintam estimuladas a cumprirem outros compromissos, a não ser pela aprovação no Conselho Nacional, mas que diga-se de passagem, trata-se de um representação mínima se comparada as possibilidades de articulações nos níveis governamentais.

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, que se valoriza a integração das entidades de Assistência Social, não existem canais adequados para que de fato se cumpra essa vinculação das mesmas ao sistema. E ainda somado a questão de que, ao menos em cidades como São Paulo, a condução da Política acaba se dando pelo próprio município, e a adesão aos cofinanciamentos da União, ao menos em São Paulo, requerem que outros, que não a própria SMADS diretamente, cumpram as exigências estabelecidas para seu

²⁶ Na cidade de São Paulo são 379 Entidades de Assistência Social que têm convenio com a SMADS, significando um total de 1269 convênios os quais juntos realizam atendimentos mensais a 221.719 pessoas. O montante de repasse financeiro da secretaria às mesmas é na ordem de R\$ 70.809.566,17, sendo que 53% desse valor é destinado aos custos com a rede socioassistencial da Proteção Social Básica, 20% com a rede socioassistencial da Proteção Social Especial de Média Complexidade e 27% com a de Alta Complexidade. Dados SMADS/CGA/Convênios Maio.2016.

recebimento, talvez não seja mesmo uma estratégia ou um mecanismo forte para estimular que as políticas de governo no nível nacional e as ofertas de serviços no campo da Assistência Social tenham a ampliação e a padronização requerida no nível federal.

Por esse desenho percebemos que aqui em São Paulo no campo da Assistência Social, as diretrizes emanadas da união em pactuação nos fóruns próprios nem sempre são atendidas levando em conta que nem sempre estão dadas as condições para isso e que o financiamento da Assistência Social aqui é quase que integralmente feito pelo próprio município, o que lhe garante expressiva autonomia para isso. 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 mais amplos 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 Complexidade, vejamos:

Pelo levantamento feito, na rede socioassistencial brasileira ligada à Proteção Social Básica²⁷, 58,89% dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), são prestados pelas Entidades de Assistência Social. Levantou-se que existem ao menos 4521 Unidades de Entidades de Assistência Social (UES) trabalhando com esse tema, as quais são responsáveis pela prestação de 10.303 serviços. As Unidades Públicas Estatais (UPE) em número de 3361, respondem por 7193 serviços nesse campo da convivência. Apurou-se que de um total de 3605 unidades entre estatais e não estatais que responderam ter outros serviços no campo da Proteção Social Básica, além do SCFV, 46,19% delas são Unidades pertencentes às Entidades de Assistência Social.

²⁷ Ver Apêndice III – Rede de Atendimento Proteção Social Básica

A rede socioassistencial da Proteção Social Especial de Média Complexidade²⁸, mostrou o seguinte resultado: para os serviços de média complexidade voltados para a população em situação de rua 26,34% são executados pelas UES; para os serviços denominados Centro Dia, 49,12% são executados pelas UES; em relação aos serviços de Medida Sócio Educativa em Meio Aberto as UES respondem por 24,04% e outros serviços prestados dentro da concepção da Proteção Social Especial de Média Complexidade 69,99% ficaram ao cargo das UES.

No que se refere a rede socioassistencial da Proteção Social Especial de Alta Complexidade²⁹, os resultados no território brasileiro foram os seguintes: 52,39% das unidades de acolhimento para crianças e adolescentes; 79,38% das unidades de acolhimento para jovens de 18 a 21 anos; 86,94% das unidades de acolhimento para pessoas idosas; 63,83% das unidades de acolhimento para pessoa em situação de rua; 79,42% das unidades de acolhimento para pessoas com deficiência e 42,61% das unidades de acolhimento para mulheres vítimas de violência são realizados pelas Entidades de Assistência Social.

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

Pode-se perceber que a rede socioassistencial 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.

Segundo levantamento realizado nem todas as Entidades de Assistência Social recebem subsídios financeiros ou de outra espécie por parte do governo municipal para a execução dessa rede de atendimento. No rol das que recebem foi verificado que há

²⁸ Ver Apêndice IV – Rede de Atendimento Proteção Social Especial Média Complexidade

²⁹ Ver Apêndice V – Rede de Atendimento Proteção Social Especial de Alta Complexidade

inúmeras formas de subsídios. Há a realização formal de convênio com o governo municipal e há também outras formas tais como: cessão de recursos humanos; cessão imobiliária; pagamento de aluguel; pagamento de conta de água, luz ou telefone; fornecimento de gêneros alimentícios; de materiais de limpeza e higiene bem como de materiais pedagógicos; isenção de taxas ou tributos e até mesmo treinamento e capacitação para os trabalhadores das Entidades de Assistência Social. As Entidades de Assistência Social podem receber um ou mais de um desses subsídios para responderem pela execução dos serviços.

No levantamento feito apenas pelas ES³⁰ que têm convênio formalizado, apurou-se que dos 5565 municípios brasileiros, 1999 desses têm convênio formalizado com Entidades de Assistência Social, significando 35,92% do total dos municípios. Em termos de número de ES significa um montante de 9965 entidades conveniadas com os governos municipais no território brasileiro. Nota-se que na região Sudeste, apurou-se que 56,29 dos seus municípios têm convênio firmado com as ES, significando 5627 ES. Na região Sul são 47,81% dos municípios que têm convênio formalizado com as ES significando 2478 ES.

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

Muitas vezes encontram-se em um campo de tensão com os governos os quais têm sua burocracia, seus ordenamentos jurídicos e seus princípios emanados da CF/88 que lhes atribuem deveres e responsabilidades. No caso da Assistência Social, cabe ao Estado a primazia na condução dessa Política Pública de forma a seguir o estabelecido no

³⁰ Ver Apêndice VII – Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social

Sistema Único de Assistência Social, criado a partir da Política Nacional de Assistência Social, incorporado na LOAS e que estabelece entre outras coisas que a rede socioassistencial é composta de fato e de direito pelas esferas estatais e não estatais, sendo que as Entidades de Assistência Social ao serem reconhecidas como tal devem também seguir fielmente os ditames da Política. Embora tenhamos visto que a rede de fato está configurada como apregoa o SUAS, ainda há relações tensas entre ambos atores. No entanto, o estudo do censo nos mostra que é mister encontrar mecanismos de ajustes, estratégias de trabalho para que uma rede seja complementar 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 que se considera importante destacar aqui nesse relatório, é a questão da referência ao vínculo religioso que as ES podem ter e, portanto, considerado um fator preocupante para a prestação de serviços públicos pelas mesmas, uma vez que esse vínculo poderia gerar ações com base na filantropia, benemerência e no assistencialismo ao contrário de ações com vistas a garantia do acesso e exercício de direitos de cidadania³¹. Notou-se na rede de atendimento da Proteção Social Básica, apenas 30,46% das unidades de Entidades de Assistência Social declararam algum vínculo religioso. Nos serviços de acolhimento institucional da Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade, apurou-se que as ES com vínculos religiosos atuam com os segmentos pessoas idosas e famílias desabrigadas; correspondendo aos índices de 71,65% e 62,50 respectivamente. Nos demais segmentos para acolhimento as ES sem vínculo religioso somam 51,29%.

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

Percebe-se atualmente que as organizações de base de fé (Faith based organizations) estão muito mais próximas e defensoras de valores que levam à busca da garantia de

³¹ Ver Apêndice VI – Entidades de Assistência Social - % Vínculos Religiosos

direitos e autonomia das pessoas e a uma sociedade mais igualitária com princípios de equidade e justiça, do que de valores morais. Considera-se que desde o início da atuação das mesmas no cenário brasileiro (período colonial como exemplo), passando por vários momentos históricos de nossa sociedade, hoje as organizações estão mais independentes das doutrinas religiosas (sejam elas quais forem) quando estão atuando em serviços de caráter público.

Conforme nossa revisão da literatura, não tem havido discussão suficiente sobre essas organizações de base de fé na literatura quando se fala de terceiro setor, ou ainda quando se fala de entidades de Assistência Social, no sentido de estudar seus movimentos e sua trajetória. Consequentemente ocorre a possibilidade de a tratarmos 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.

Os serviços prestados e as ações executadas pelas Entidades Sociais no campo da Assistência Social são datados desde o período colonial no Brasil. No entanto, durante anos e anos foram prestados sobre os pilares da filantropia e da benemerência, conforme a história nos mostra. Com a aprovação da CF/88 o campo da Assistência Social, ganhou status de Política Pública, fazendo parte do Sistema de Proteção Social Brasileiro e com isso passando a ser política de direitos e de responsabilidade estatal.

A partir da aprovação da Constituição Federal em 1988, muitos movimentos no campo da Assistência Social foram feitos. Desde a aprovação da LOAS em 1993 até a aprovação do SUAS como lei em 2011, passando por várias regulações, normatizações e diretrizes técnicas aprovadas pelo CNAS, e ainda pela atuação cotidiana dos profissionais da área de Assistência Social, esse campo foi sendo renovando e foi se construindo como Política Pública garantidora de direitos.

Importante lembrar que a partir da década de 90 se percebe expansão no número de organizações e de iniciativas privadas atuando em benefício público. Foi um período em que convivemos com a discussão sobre a defesa neoliberal de que o Estado é ineficaz e inadequado para produzir bens e serviços, responsabilizando-o pela crise econômica em

função de seu “gigantismo” e do déficit público. Assim, as áreas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação foram responsabilizadas “[...] pelo déficit público, pelo excessivo e mal direcionado gasto estatal, fonte única de ineficiência e corrupção [...]” (MESTRINER, 2001 pg. 213).

Dessa forma, foram feitos cortes financeiros para essas áreas, que, pela falta de recursos e desvalorização dos seus quadros, atrofiaram-se, sendo incapazes de auto renovação. Mesmo que na década seguinte, tenhamos conquistado estabilidade monetária no país, com a inflação tendo sido drasticamente reduzida, não foi possível o desenvolvimento, o emprego e o bem-estar de grande parte da população, sendo necessários serviços sociais de atenção à população, que continuaram a serem prestados pela sociedade civil, muitos por meio de subsidiariedade do Estado, como tradicionalmente vinha sendo feito.

Embora se saiba que à época tivemos muitas organizações executando ações sem levar em conta os pressupostos da LOAS, é necessário dizer que, que na esfera do Governo Federal, muitos Municípios apresentaram experiências interessantes e voltadas à prática da cidadania, consolidando o preconizado na LOAS, responsabilizando-se pelos serviços em conjunto com a sociedade e não só por meio dela.

Assim, houve no decorrer do tempo o surgimento de novas instituições, inclusive de assistência social, voltadas para a ruptura das práticas tradicionais assistencialistas e, embora as entidades religiosas continuassem fortes na sua atuação, as mesmas empreenderam esforços para se modernizarem e para atualizar seus métodos de intervenção.

Pela revisão bibliográfica que fizemos há vários autores que apontam a existência da prática de subsidiariedade do Estado nas ações e serviços sociais sem sua preocupação com os ditames da Política de Assistência Social, se configurando em meros financiadores dos serviços nessa área e organizações que ainda mantêm práticas assistencialistas.

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 Paulo (FAS) que tem sua existência desde o ano de 1993. No FAS participam as Entidades de Assistência Social.

Conforme seu regimento interno, o FAS³²

Art. 2º: é constituído por usuários, trabalhadores e organizações da área da Assistência Social, assim como, de todas as demais pessoas, organizações e movimentos interessados na Política Pública de Assistência Social.

Art. 3º: é um espaço de diálogo, de intercâmbio de informações, de articulação e de ações da sociedade civil em defesa da Política Pública de Assistência Social na cidade de São Paulo.

Art 4º: O FAS, com base na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tem por objetivo a defesa da Política Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo, em benefício da população demandatária da mesma.

Art. 6º: O FAS está aberto à participação dos usuários, trabalhadores e organizações da área da Assistência Social, assim como, de todas as demais pessoas, organizações e movimentos interessados na Política Pública 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 basicamente de representações de organizações sociais e trabalhadores sociais que atuam na rede privada de serviços no campo da Assistência Social na sua maioria, mas não só. Há organizações que além de terem atuação na Política de Assistência Social, também têm 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. Foi possível perceber o nível de engajamento com a política de Assistência Social e suas preocupações com a relação convencional estabelecida com a secretaria mencionada.

³² Acessado por meio do site do FAS em 16.08.2016:
https://docs.google.com/file/d/0B7_uqw9JcXZVGwzMC1LclNOcms/edit

Dividimos os conteúdos das pautas em 4 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.

É certo que as Entidades de Assistência Social têm em suas preocupações questões relacionadas ao financiamento de seus serviços, isto é, com questões do convênio estabelecido com SMADS, o que ao nosso ver, são preocupações coerentes. Questões como atraso no recebimento dos repasses financeiros, falta de reajustes dos mesmos, insuficiência no valor repassado frente aos gastos efetuados, reivindicações de verbas adicionais como 13ª parcela, revisão da Portaria 46 e 47 de SMADS³³, dissídio dos trabalhadores do setor, inclusão de vale refeição aos trabalhadores nos custos dos serviços entre outras questões, foram discutidas em quase todas as reuniões.

No entanto em todas as reuniões nunca foi a pauta única e nem a mais extensa. Nas dez reuniões que observamos as pautas incluíram também questões voltadas diretamente aos interesses das Organizações Sociais e do próprio fórum tendo sido discutidos: estratégias para fortalecimento dos fóruns regionais de Assistência Social; mecanismos para construção de um plano estratégico para o FAS; eleição de membros do FAS e em todas as reuniões se discutiu sobre o Marco Regulatório, inclusive sobre esse tema, o FAS programou audiências, encontros e seminários específicos para o assunto.

No que se refere as pautas relacionadas a Política de Assistência Social os assuntos versaram sobre: participação dos usuários na política de Assistência Social e nos serviços; orçamento da Assistência Social para 2015; programações para o dia Municipal da Assistência Social; atuação do COMAS; discussão sobre o PPA da Assistência Social 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, isto é, formou-se o grupo que trabalha com medidas sócio educativas em meio aberto; grupo que trabalha com a convivência de idosos; outro grupo que trabalha com a convivência de crianças e adolescentes, e assim foram

³³ Portaria 46/2010/SMADS - Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.

³³ Portaria 47/2010/SMADS - Dispõe sobre referência de custos dos serviços da rede socioassistencial operada por meio de convênios.

criados grupos de todas as tipologias de serviços existentes em São Paulo, conforme a Portaria 46 e 47, no intuito justamente de revisá-las.

A dinâmica adotada nas reuniões foi sempre de trazer informes para o grupo presente, respostas que ficaram para serem dadas e explicações sobre encaminhamentos que foram aprovados. A partir daí cada assunto é discutido, abre-se para o debate e após fecha-se com as propostas de encaminhamentos. É um espaço democrático e há 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 ³⁴ e fanpage³⁵.

Nossa observação trouxe como resultado que na cidade de São Paulo, as Entidades de Assistência Social, estão preocupadas com o fazer de cada uma delas e com os novos paradigmas trazidos pela Política de Assistência Social. Foi possível perceber 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 advinda de seu estatuto particular do compromisso que assumiu quando se caracterizou como Entidade de Assistência Social, na luta por uma sociedade mais justa executando serviços no campo da Assistência Social.

Embora seja um fórum da Assistência Social, membros do governo municipal não participam, a não ser que sejam convidados em um momento especial para participarem da mesa de trabalho. No entanto a participação de qualquer membro do governo é livre, porém isso não acontece. Quando há participação de algum trabalhador público estatal o mesmo não se apresenta como tal. Queremos dizer com isso, que se há participação de trabalhadores públicos estatais no fórum, os mesmos vão por vontade e não estão representando o governo naquele momento, ao contrário dos outros participantes que estão sempre representando suas organizações, ou como trabalhadores ou como presidentes ou como usuários. Esse espaço, interessante ao nosso ver de construção da política inclusive, não é usado pela esfera pública estatal. Supomos, pela observação que realizamos, que existe uma preocupação que esse espaço se torne um local de cobrança para os membros do governo caso eles compareçam com frequência. Cremos que de fato pode ser possível que se tornasse um espaço de cobrança, já que não há na

³⁴ <http://forumassistenciasocial.blogspot.com.br/>

³⁵ <https://www.facebook.com/forum.assistencia.social.sp>

estrutura de SMADS atualmente canais institucionais sistemáticos para recebimento e discussão das reivindicações. No entanto queremos crer que se fossem criados canais apropriados para essas reivindicações, no decorrer do tempo as questões ligadas ao convênio sairiam desse espaço e o FAS poderia se tornar, com a participação de trabalhadores públicos estatais, lugar para construção coletiva da política de Assistência Social em São Paulo, favorecendo maior conectividade entre todos os que trabalham pela Assistência Social.

Temos clareza que não é um processo fácil, há um campo de forças enorme no espaço do FAS, inclusive entre as próprias organizações, e entre os trabalhadores e as organizações. No entanto deve ser a busca por implementar um sistema público que institua um modo de gestão compartilhada, que poderá colaborar com ações que venham garantir a qualificação e a universalização do atendimento à população.

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 vêem o desenvolvimento e os rumos da Política da Assistência Social em São Paulo, tanto do ponto de vista normativo quanto de sua execução. Interessou ouvir como está sendo percebida uma Política de Assistência Social que é conduzida por um Gestor Público Estatal, no caso a SMADS, dimensionando metas e resultados que são executados por uma rede socioassistencial vinculada a Entidades de Assistência Social. Interessou ver como as pessoas têm sentido essa relação pública estatal – pública privado no atendimento das necessidades da população, bem como saber como que no território onde atuam as questões são encaminhadas. Ao mesmo tempo as pessoas falaram sobre o trabalho que executam, as dificuldades que encontram e as estratégias que utilizam para vencer os obstáculos.

Para apresentar os resultados dessas entrevistas, optamos por separar por temas:

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

Do ponto de vista normativo há unanimidade de posição considerando que a Política de Assistência Social tem se desenvolvido como Política Pública garantidora de direitos. Não há dúvidas entre os técnicos seja do nível central como do regional que a Política tem normatizações e diretrizes técnicas fortes. Os técnicos consideram que existe uma gama enorme de produções teóricas e técnicas que dão subsídios para a consolidação dessa Política. No entanto, consideram sua expressão no cotidiano ainda não corresponde aos seus conteúdos técnicos e teóricos.

Um dos pontos positivos que levantam é que com a instalação de unidades de CRAS e CREAS, as famílias e indivíduos que moram nas regiões dessas instalações já reconhecem essas unidades como de Assistência Social e buscam espontaneamente atendimento, mesmo as vezes confundindo o que esperam ter com o atendimento. Porém explicitam que tanto o PAIF³⁶ quanto o PAEFI³⁷ não conseguem atingir aos objetivos a que se propuseram porque, dentre as várias questões que os fragilizam, está a de que as famílias não entendem/aceitam a necessidade de um acompanhamento sistemático. Exemplificam que no caso da saúde a pessoa diabética está mensalmente no posto para o acompanhamento, porém na Assistência é diferente.

No entanto, os técnicos consideram que a execução da política enfrenta problemas com os parceiros das outras políticas (saúde, educação, habitação e poder judiciário principalmente), os quais desconhecem as atribuições e competências da Assistência Social hoje. Relatam o investimento realizado nos territórios onde atuam divulgando o trabalho do CRAS e CREAS, indo nas UBS, Escolas, Centros de Cultura, Meio ambiente, para citar alguns, com fim de falarem sobre o trabalho que prestam.

Consideram que embora a CF/88 tenha atribuído a Assistência Social o caráter de política pública, e que os objetivos e as diretrizes da Assistência Social estejam todos expostos em sua Política e em suas normatizações, mostrando o seu lugar no sistema de bem-estar do país, as outras políticas não reconhecem ainda o seu lugar no sistema, lhe atribuindo demandas que não são de sua competência, e isso faz com que se gaste muita energia e tempo devolvendo encaminhamentos e esclarecendo atribuições. Relatam que o próprio judiciário não faz distinção entre CRAS e CREAS.

³⁶ Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família

³⁷ Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias

Salientam que dessa forma o usuário tem perdas uma vez que ao ser encaminhado para lugares onde não terá suas respostas satisfeitas, além de não ter suas necessidades atendidas, ainda tem um gasto desnecessário de tempo e as vezes até monetário, além da frustração pelo não atendimento, criando inclusive situações conflituosas.

Os técnicos entrevistados percebem que a Assistência Social ainda precisa ser legitimada como política pública que pertence, assim como a Saúde e a Previdência Social, ao campo da Seguridade Social no Brasil. Percebem que a Assistência Social em alguns territórios ainda é utilizada como moeda de troca, como lugar onde se realiza doações e benesses em troca de outros favores ou outros ganhos. Relatam que essa percepção vem do fato de haver em alguns territórios a troca de coordenadores e supervisores de CRAS, CREAS ou SAS, em função de ganhos ou perdas políticas. Essa situação gera instabilidade e descontinuidade de ações por ventura planejadas nas áreas.

Dentro desse aspecto, colocam que há entre os próprios Assistentes Sociais aqueles que não compreenderam ainda totalmente qual é o novo paradigma da Assistência Social a ser perseguido. Incluem alguns colegas Assistentes Sociais da secretária, mas fundamentalmente Assistentes Sociais que estão trabalhando em outras políticas.

Apontam que embora a Política tenha como princípio questões de territorialidade e, portanto, respeito as diversidades e particularidades regionais, na pratica isso não acontece. Consideram que as diretrizes emanadas do MDS não levam em conta as especificidades de São Paulo e nesse caso, explicitam que o modelo nacional não cabe a todas as regiões do país. Têm críticas a respeito do modelo adotado pelo MDS, o qual pelo cofinanciamento dos serviços espera adesão do município, desde que esse cumpra exatamente as regulações postas.

Sobre esse aspecto, nas áreas regionais a crítica é bem forte mas tendo como alvo a SMADS. É unísono a voz dos técnicos afirmando que São Paulo é por demais heterogêneo não sendo possível que SMADS tenha diretrizes iguais para todas as regiões sem considerar as especificidades de cada uma, ou sem ouvir o que as áreas têm a dizer. Não consideram que balizar alguns encaminhamentos pela “média” seja correto. Afirmam que existem especificidades que precisam ser olhadas e assim é necessário criar serviços específicos para situações específicas.

Consideram que as Normas Operacionais precisam ser revistas, principalmente a NOB RH que não dá conta de caracterizar algumas funções e também em relação ao seu

dimensionamento. Outro fato que levantam sobre a Política, é que a mesma ao instituir tipologia de serviços e assim definir quais serviços são reconhecidos como de Assistência Social e, portanto, factíveis de receberem cofinanciamentos, não abriu possibilidades para outros serviços que em cada local e ou território podem ter a necessidade de serem criados. Assim se reportam novamente a cidade de São Paulo, que tem em sua rede socioassistencial serviços que nem aparecem no censo suas, que nem são considerados por não estarem na tipologia adotada nacionalmente, mas que estão atendendo as necessidades da população da cidade de São Paulo.

Em função do tamanho da cidade e da complexidade de seus problemas e das mais diversas demandas que a população dessa cidade apresenta, vão sendo criadas estratégias tanto para a operacionalização da Política quanto para o atendimento as demandas da população, sendo que as vezes essas estratégias nem sempre estão em acordo com a própria política. Sobre esse ponto foi interessante o apontamento de que existem na região de São Paulo muitas organizações que trabalham sem o seu cadastro junto ao COMAS e sem o reconhecimento de mérito pela secretaria por não conseguirem atender aos requisitos necessários para as duas coisas, no entanto, seus serviços são utilizados pela própria esfera pública (Ministério Público principalmente) quando esta necessita de atendimento para determinada demanda. Citam como exemplos abrigos para crianças e adolescentes, para idosos e atendimento de dia para pessoa com deficiência. São serviços que não fazem parte da rede socioassistencial, não há pactos da esfera estatal com elas, porém há utilização de seus serviços.

Chamam a atenção para o fato de que a Política determina quais serviços devem ser prestados necessariamente pela esfera estatal e quais podem ser executados em parcerias com Entidades de Assistência Social. Ocorre que em São Paulo, com exceção do CRAS e do CREAS, todos os serviços têm sua execução realizada por Entidades de Assistência Social, os que a política permite e os que não.

Mesmo no caso do CREAS sua configuração é híbrida. O mesmo tem dois funcionários públicos, material e espaço governamental, mas conta também, no mesmo espaço, com a mão de obra de técnicos pertencentes a uma Entidade de Assistência Social que tem convênio para este fim já que a SMADS não conta com recursos humanos estatais necessários em acordo a NOB RH para a configuração do CREAS. O nome desse serviço conveniado é Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico – NPJ. Os técnicos do NPJ embora tenham um coordenador da própria Entidade Social

conveniada, devem responder ao coordenador do CREAS. Fica a essa organização a atribuição de realizar o PAEFI.

Essa estratégia para atuação do CREAS e do PAEFI cria muitas vezes embaraços para a própria operacionalização dos dois serviços. Conforme a PNAS, todos os serviços de média complexidade devem estar referenciados ao CREAS, sendo que dois deles devem ser executados apenas pela esfera estatal, o que não acontece. Todos os serviços são executados por Entidades de Assistência Social. Sendo assim alguns procedimentos (como discussão de casos, reuniões, encaminhamentos entre esferas governamentais) que caberiam a esfera estatal fazer, principalmente os ligados ao sistema judiciário (de poder público estatal para poder público estatal), não os são feitos pelo governo pois os serviços não estão sob a sua execução e, portanto, estão fora de seu domínio direto e conhecimento pleno.

Para além desse fato, criam-se questões que necessitam de ajustes principalmente no que se refere a fluxos e a procedimentos, já que os membros de uma família muitas vezes são atendidos por mais de um serviço que atende por segmento (idoso, adolescente, mulher, criança, etc.). Se os serviços estivessem todos vinculados ao CREAS ou por ele executado um mesmo técnico faria o acompanhamento de uma família, mas como são usuários de serviços diferentes, é necessário pensar em fluxos e procedimentos que impeçam que essa família seja abordada ou “invadida” em sua vida pessoal por diferentes pessoas em curtos espaços de tempo. Muito embora existam esses fluxos normatizados, nem todas as regiões atuam da mesma forma, pois segundo relatos, há tanta especificidade em cada local, tantas emergências e urgências, que as áreas vão criando formas próprias de encaminhamento, gerando assim na cidade inúmeros modelos de fluxos e procedimentos diferentes, comprometendo o atendimento em rede. Os entrevistados colocaram que por mais que se tenha escrito normatizações, a área é tão dinâmica, se tem que buscar respostas tão rapidamente, que se acaba transformando algumas ações que deveriam ser esporádicas em constantes. Acaba-se consolidando uma prática que não seria a mais correta, mais que é emergencial ficando permanente.

Outra questão levantada em relação ao acompanhamento das famílias, é sobre quem de fato deve acompanhá-las? Os técnicos dos serviços onde um ou outro membro dessa família é atendido? Ou a família deve ser encaminhada ao PAEFI, executado pelo NPJ? Essa segunda opção, seria a correta, uma vez que é papel do PAEFI o acompanhamento

das famílias com direitos violados, sendo os serviços que seus membros frequentam apoio para superação das situações de violação. Porém como o PAEFI está sendo executado por entidades sociais, e não de forma direta pelo governo municipal, este não estaria cumprindo o papel que lhe é atribuído pela PNAS e, portanto, com implicações para a efetividade das ações do PAEFI, pois algumas ações e encaminhamentos do PAEFI necessitam ter a legitimidade de um poder estatal.

Ainda sobre as características próprias de São Paulo, foi levantado a questão que na estrutura do órgão gestor da Assistência Social, ou seja, da SMADS, existe uma figura denominada SAS – Supervisão de Assistência Social. Trata-se de uma unidade estatal descentralizada da SMADS localizada em cada região de subprefeitura. Essa unidade ao longo dos anos foi sofrendo alterações, ora tendo uma maior atuação, ora não tendo expressão. Atualmente ela tem como atribuição disseminar as diretrizes de SMADS; garantir a unidade de trabalho entre os CRAS, CREAS e Centro Pop³⁸; cuidar dos procedimentos de conveniamento e fazer a vigilância sócio territorial. Porém, embora tenha essas atribuições, muitas vezes, pelos processos históricos que sofreu de construção e desconstrução de sua identidade, não tem estrutura e os Recursos Humanos necessários para dar conta de suas atribuições, além de sua figura não constar no SUAS.

Outra figura que não consta no SUAS, é a figura do “técnico supervisor” o qual, em São Paulo, tem como competência supervisionar os serviços prestados pelas Entidades de Assistência Social garantindo que os serviços sejam executados conforme as normas técnicas aprovadas por SMADS e liberar os repasses financeiros às entidades reconhecendo por esse meio que os serviços aconteceram a contento.

Esse “técnico supervisor” é o mesmo que trabalha no CRAS/PAIF e no CREAS/PAEFI. Então além das atribuições que os mesmos têm emanadas da PNAS (atendimento do PAIF, do PAEFI, desdobramentos desses atendimentos, interlocução com a rede) ainda se somam a de supervisionar os serviços conveniados.

É unânime a fala de que não é possível executar a contento tantas atribuições. Segundo relatos a média de serviços para cada técnico supervisor na proteção social básica é de 08 a 10 serviços e na proteção social especial média de 5 a 7 serviços por técnico. Assim, os técnicos expressam que as entidades de Assistência Social de fato executam a política de Assistência Social em São Paulo e que as consideram grandes aliadas para

³⁸ Centro de Referência para a População em Situação de Rua

atendimento das necessidades da população e que por muitas vezes caminham sós, por total falta de condições para um planejamento conjunto sistemático.

Uma última questão que merece ser apontada é o questionamento técnico que é feito a respeito de qual seria o papel do CREAS numa cidade como São Paulo que tem toda uma estrutura de um sistema judiciário, além de defensoria?

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

Principal ponto levantado é a demanda de trabalho, seja no CRAS ou no CREAS. Inúmeros expedientes a serem respondidos vindos do Ministério Público (MP), disque 100, Tribunal de Justiça, das diversas Varas, da rede da saúde, educação, além das pessoas que vêm espontaneamente procurar atendimento e além da supervisão técnica aos serviços conveniados versus um número reduzido de técnicos. Somado a esses expedientes, há as urgências e emergência, as quais são frequentes, fazendo com que qualquer trabalho planejado caia por terra. Há inclusive ressentimentos pelos próprios técnicos de não conhecer totalmente o território onde estão, as potencialidades e as fragilidades do mesmo por absoluta falta de tempo, por serem consumidos por tarefas emergenciais. Talvez mais importante ainda são o cumprimento das exigências de registro que vêm de diferentes sistemas de controle que podem vir a consumir muito do tempo dos técnicos.

A demanda de trabalho ainda é agravada em função das distâncias que precisam ser percorridas dentro de cada território e das pressões/cobranças/reiteraões/ameaças que os coordenadores e técnicos sofrem dos órgãos demandatários das solicitações e denúncias.

São sempre grandes regiões que cada CREAS ou CRAS tem sob sua jurisdição, gastando muitas vezes mais de uma hora para se deslocar de um local ao outro para visitas domiciliares, ou outra ação. Somado a grandes distâncias há grandes vulnerabilidades. São sempre regiões com muitos riscos sociais, com muita pobreza e vulnerabilidade social. Com isso, os problemas que se apresentam além de inúmeros, são complexos e de difícil solução a curto ou médio prazo, necessitando de estrutura e de articulações que muitas vezes são inexistentes.

Outra dificuldade é a questão da articulação da rede socioassistencial e intergovernamental e assim o trabalho em rede. Não há protocolos criados e as regiões vão se articulando conforme a condições do local. O principal ponto é que as redes são feitas no nível pessoal, isto é, elas são feitas com aquele diretor da escola, com aquela pessoa da UBS... se esses atores saem de seus postos, é necessário tecer novas redes e não há garantias de que elas acontecerão.

Dessa forma, sem a constituição de uma rede de atendimento que envolva os serviços socioassistenciais e as outras políticas, os CRAS e CREAS e ainda os Centros Pop (que não foram entrevistados, mas foram citados diversas vezes nas entrevistas) não conseguem garantir a integralidade da proteção social aos usuários que procuram a Assistência Social, uma vez que, como já dito, que as demandas trazidas pelos usuários extrapolam as especificidades da Assistência Social.

Outra questão levantada é sobre a configuração do corpo técnico nas regiões. As pessoas estão se aposentando e em função de dois concursos recentes, os técnicos que estão atualmente trabalhando, em boa parte, têm pouca experiência em situações tão complexas quanto as que enfrentam no dia a dia. Embora tenham tido capacitações, as mesmas não foram consideradas suficientes. Soma-se a esse fato o número reduzido de técnicos que os fazem muitas vezes acumular funções de coordenação de supervisor técnico e de técnico do CRAS.

Os técnicos que trabalham no CRAS, ressentem da falta de estrutura para se trabalhar o PAIF. Percebeu-se que o PAIF em São Paulo não consegue fazer o acompanhamento as famílias, conforme previsto na PNAS. Ficou claro que o não cumprimento do PAIF não tem como razão a não vontade técnica. Muito ao contrário. Percebeu-se muito empenho em planejar ações e atividades junto as famílias que venham a se configurar como ações de PAIF. No entanto, faltam recursos materiais para que os técnicos formem grupos com as famílias, faltam verbas destinadas a alimentação para esses grupos, muitas vezes faltam espaços adequados, faltam brinquedoteca (tanto o espaço quanto os brinquedos), além de alguns CRAS estarem localizados em áreas inadequadas, longe das famílias que realmente necessitam do atendimento, e que por estarem longe não acessam o CRAS. Houve vários relatos contando sobre a formação de grupos com famílias que foram iniciados e com resultados positivos mas precisaram ser interrompidos por falta de estrutura, pois contavam apenas com voluntários e doações.

Os técnicos do CRAS têm no serviço conveniado de nome SASF - Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio, o grande aliado para o trabalho com famílias. Os técnicos do CRAS consideram que esse serviço tem Recursos Humanos adequados e verbas destinadas para a realização do acompanhamento das famílias.

Ainda em relação as dificuldades do CRAS, foi relatado que o mesmo gasta quase que todo o tempo para atender as pessoas que vêm em função das incondicionalidades dos Programas de Transferência de Renda. Essa é uma atividade extremamente burocrática que tomam o tempo dos técnicos. Poderia ser uma atividade do PAIF, já que as famílias que estão fora das condicionalidades provavelmente estão em algum tipo de risco social e, portanto, necessitam de acompanhamento do CRAS e ou do CREAS. Entretanto a demanda é tão grande nesse sentido de acertos em sistema que não sobram tempo para ouvir das famílias a situação que as mesmas se encontram, exemplo real e concreto dessa situação são as filas enormes que se formam em determinados CRAS desde cedo e que são facilmente possíveis de serem vistas.

A dificuldade sobre supervisionar serviços conveniados foi apontada em relação a prestação de contas. Nem sempre os técnicos têm segurança se um gasto pode ser feito ou não. Sentem-se inseguros em determinadas situações. Consideram desgastante esse processo e muito burocrático, além de considerarem não ser de sua competência verificar a qualidade do gasto, mas sim a qualidade do atendimento.

A prestação de contas é um dos fatores de discórdia entre técnicos supervisores e coordenadores de serviços e presidentes de Entidades de Assistência Social. Espera-se que a liberação de repasse de verbas venha a estar no tempo intimamente ligado com o SUAS e seu sistema de informação, assim as entidades ao estarem vinculadas a este sistema, estarão sendo monitoradas por ele no que se refere ao trabalho cotidiano que executam e assim poderão perceber que há conexões entre os vários serviços e os vários públicos atendidos e que conforme vão prestando as informações do que executam e para quem executam vão sendo indicados qual público que atendem, quais atividades desenvolvem, se fazem encaminhamentos a saúde, educação, se trabalham em rede, etc, e pelo conjunto dos resultados seus repasses serão liberados ou não.

Porém os serviços executados pelas entidades de Assistência Social são vistos pelos técnicos supervisores como de qualidade e a relação de parceria estabelecida entre as regiões e as entidades são avaliadas como de compromisso e comprometimento. A

dificuldade colocada ainda é em relação ao NPJ e o CREAS os quais precisam ter identidades próprias.

A falta de um olhar mais direcionado para cada território, ouvindo suas particularidades e necessidades, por parte da SMADS, como já dito, é outro fator dificultador. Há diferenças de todos os tipos a serem levados em consideração, configuração do território, demandas apresentadas pela população, rede de serviços estabelecidas e ainda quadro de RH, estrutura física dos prédios, infraestrutura disponível, entre outras questões que foram fortemente levantadas.

5.1.3. Sobre a parceria com as entidades de Assistência social

Ouvimos poucas críticas em relação ao trabalho conjunto com as entidades de Assistência Social. A respeito da prestação de serviços que executam não há muitas restrições, pois consideram que as mesmas têm Know how para as atividades que desenvolvem. Relatam que se utilizam do diálogo para reconduzir aspectos considerados fora das diretrizes e normatizações técnicas. Afirmam que favorecem momentos e circunstâncias para desconstruir crenças de que o poder público estatal está de um lado e as entidades de outro. Colocam que sabem e, portanto, respeitam que as entidades já estavam lá atuando antes da presença do Estado, mas que agora com os novos paradigmas da política, vão com calma, explicitando aos serviços como devem ser a atuação dos mesmos em base a política.

Consideram que as mesmas têm vínculos na comunidade onde atuam e, portanto, compromisso e comprometimento com as questões desse território onde a comunidade está instalada. Nesse caso, avaliam que as entidades são grandes parceiras dos CRAS e CREAS, dizendo que as entidades e governo são a proteção que o estado está oferecendo no local. Há entendimento que é possível desenvolver propostas de trabalho conjunto com as entidades de Assistência Social com vistas a gerar impactos positivos nos territórios em que atuam. Nesse caso vêm uma integração entre o trabalho do governo e o das entidades.

Não restam dúvidas para o corpo técnico tanto no nível central (SMADS) quanto no nível regional (SAS, CRAS e CREAS) que a cidade de São Paulo não tem condições de executar a política de Assistência Social de forma direta, ou seja, pela esfera estatal e, portanto, necessita da parceria com organizações. Nesse caso, é também de opinião

unânime, que as parcerias devam ter regras claras, esquemas de controle, acompanhamento e supervisão. Porém muitos dos entrevistados consideram que há um excesso de controle o qual não facilita em nada, nem em controlar. Gasta-se tanto tempo em controlar que as vezes o mais importante não é visto, como o resultado do trabalho com o usuário, ficando o controle pelo controle, criando situações entre técnico supervisor e coordenadores dos serviços conflituosas e desarmoniosas.

Há um posicionamento por parte de alguns técnicos que consideram que as entidades de Assistência Social são privilegiadas no que se refere ao trabalho no campo da Assistência. Eles querem dizer, que o trabalho burocrático, de alimentação de sistemas, de verificação de contas, de atendimento as famílias de PTR, respostas a expedientes, etc, ficam a cargo do CRAS e CREAS, e o trabalho com as famílias e o socioeducativo (que consideram serem mais importantes) ficam com as organizações, inclusive com um corpo técnico favorável para isso em termos de formação e número, com verbas adequadas para elaborar planejamentos que venham ao encontro da melhoria do atendimento que realizam. Usam o termo que as “entidades sociais estão com o filé da Assistência”, isto é, estão com os atendimentos diretos às famílias e indivíduos que necessitam das atenções desse campo, ou tendo as ações de prevenção junto às famílias e território, ou buscando romper com as violações de direitos que por ventura alguns usuários estejam sofrendo.

Apesar dessa leitura positiva em relação aos serviços das entidades de Assistência Social, há questões que os técnicos apontaram que precisariam ser tratadas. Os mesmos colocam que as organizações não consideram que sejam de sua responsabilidade o trabalho com família. Não aceitam que a política de Assistência Social, a qual fazem parte por serem consideradas integrantes ao SUAS, não está direcionada apenas aos usuários de serviços, mas fundamentalmente a sua família. E assim resistem aos comandos de trabalharem junto as famílias dos usuários. Levantam que os serviços de convívio que atendem crianças e adolescentes de 6 a 14 anos podem ficar com o mesmo usuário e irmãos por 08 anos. Dessa forma, teriam todo o tempo e condições de desenvolver ações de fortalecimento dessa família. Porém há o entendimento que as entidades em realidade não sabem fazer esse serviço e que muitos técnicos da esfera governamental também não o sabem fazer. Nesse sentido, apontam que muitas vezes há “tombadas” entre o trabalho das entidades e os do CRAS, as vezes fazendo as mesmas coisas, as vezes indo em direções opostas.

Com essas trombadas e atropelos e com um quadro escasso de recursos humanos nos CRAS e CREAS, muitos serviços conveniados vão sendo executados de maneira livre, sem acompanhamento e supervisão, ora estando em acordo com a política, ora não.

Foi a nós relatado como exemplo, regras criadas por serviço destinado a população em situação de rua que discriminam e não respeitam a individualidade das pessoas, em serviço que já havia ultrapassado essas questões, sendo que os técnicos só vieram a saber por um acaso. Se questionam sobre de quem é a responsabilidade: do serviço que talvez não tenha sabido lidar com a situação? Ou pelo fato de acreditar que o correto são realmente essas regras e não as anteriores? Ou por falta de acompanhamento e supervisão?

Consideram que há muita heterogeneidade entre as organizações, assim há aquelas que colaboram com a construção da política, mas há outras que se vêm com concepções diferentes à política. Nesses casos a supervisão da esfera estatal é fundamental.

Um ponto interessante levantado, é a necessidade de a esfera estatal colaborar para que novas organizações possam se credenciar como Entidades de Assistência Social. Dessa forma, consideram que a cidade ganharia com a entrada de novos parceiros. O que tem acontecido é que o número de serviços conveniados tem aumentado, mas não o número de organizações, assim, uma mesma organização atua em diversas frentes. Consideram um risco para o atendimento à população, pois caso essa entidade resolva romper com a parceria, a mesma a curto ou médio prazo (dependendo do número de parcerias rompidas) ficaria sem atendimento.

No entanto, para que as áreas regionais possam detectar potenciais entidades para parcerias futuras e assim colaborar com a certificação das mesmas, é necessário um quadro de RH que dê conta também dessa tarefa. O que não se tem, segundo todos os entrevistados, nem nas áreas regionais e nem na área central.

Outra questão levantada é sobre a força e poder político que as grandes organizações em São Paulo exercem sobre os secretários das diversas secretarias onde essas organizações mantêm relações de parceria. Relatam exemplos de influências que essas organizações exercem no local com a população, com a subprefeitura, com políticos locais, considerando que algumas vezes o poder público estatal local acaba ficando “refém” dessas organizações.

5.1.4. Sobre a relação dos Centros de Referência de base territorial com a SMADS

As áreas regionais se ressentem da falta de diálogo com SMADS, consideram que a mesma normatiza as questões pela média da cidade e não leva em considerações as diferenças que há entre as regiões de São Paulo. Tem se a impressão que o Gestor da Assistência Social na cidade de São Paulo não conhece os territórios e nem as demandas que o mesmo apresenta. As áreas relatam que a implantação de novos serviços não passa por discussões nas áreas e nesse caso consideram que alguns serviços foram erroneamente instalados em alguns lugares, inclusive unidades de CRAS.

As áreas técnicas de SMADS ao irem para as áreas regionais recebem uma série de reivindicações ligadas a áreas das quais não exercem poder, como as de manutenção. Com isso gasta-se um tempo imenso primeiro ouvindo essas questões, porém sem ter como dar conta, para depois falar sobre as questões técnicas. Assim, seria necessário um espaço de escuta e encaminhamento na SMADS para essas questões.

Há muitas orientações e ordens desencontradas fazendo com que nenhum planejamento se sustente, tanto para as equipes técnicas no nível central quanto para as áreas regionais. Aliás isso é um “efeito dominó”, as equipes técnicas centrais recebem e passam.

Não há também na SMADS alguém ou um setor que organize as informações, as agendas, os compromissos, as metas a serem cumpridas, os eventos que estão acontecendo ou que virão a acontecer. Nesse caso, as coisas se atropelam, se sobrepõe, são esquecidas. Assim como também não há formas institucionalizadas na SMADS de suporte aos coordenadores das SAS, dos CRAS, dos CREAS e do Centro Pop.

As diferentes unidades (CRAS, CREAS, SAS) localizadas nos diferentes distritos da cidade, ressentem da falta de valorização e da abertura de concursos.

Algumas pessoas entrevistadas apontam a falta de capacitações, já outra parte aponta que as capacitações existem, porém não há estruturas adequadas para se colocar em prática o que foi aprendido nas capacitações. Faltam Recursos Humanos, tempo para planejamento, ferramentas de trabalho, espaço físico adequado, entre outros itens levantados. Os técnicos declaram que são conscientes de que realmente o que fora discutido e aprendido nas capacitações são de sua responsabilidade aplicar. De fato, as pessoas estão lá, as demandas batem à sua porta, porém não lhes são oferecidos recursos para o atendimento dessas demandas em acordo com o que aprenderam.

Na área central há um sentimento por parte dos técnicos que os das áreas regionais não procuram renovar-se, investir neles próprios, aproveitar os conteúdos publicados pelo MDS e pela própria SMADS para se fortalecerem em termos de aprofundamento das diretrizes e orientações de trabalho e por não fazerem isso apontam falta de capacidade para lidarem com a complexidade dos problemas que diariamente batem as portas do CRAS E CREAS. Alguns técnicos na área central consideram que os das áreas regionais são muito queixosos não entendendo que é parte de sua responsabilidade profissional investir em si mesmo, aprimorar-se, buscar ferramentas para melhorar seu trabalho. Já nas áreas regionais, o sentimento é de que estão sobrecarregados e por mais que queiram se debruçar em materiais que os orientariam, não lhes sobram tempo.

Ainda em relação a área central, a mesma fez menção também aos técnicos pertencentes as entidades de Assistência Social. Colocam que esses técnicos também reclamam de tantas demandas que lhes chegam, porém no entendimento da área central de SMADS essas demandas não são demandadas por ela (SMADS), mas sim pelo próprio território onde atuam.

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

- Relato de trabalho do CRAS em parceria com o SASF sobre questões do PTR e de distribuições de cestas básicas em locais onde as famílias têm dificuldade de acessar o CRAS diretamente. Então há um trabalho conjunto do CRAS e do SASF, com técnicos do CRAS desenvolvendo ações em conjunto e no espaço do SASF.
- Supervisões coletivas mensais (reuniões coletivas) com entidades que desenvolvem o mesmo serviço na busca de encaminhamentos para algumas situações que são comuns a todos.
- Supervisões Coletivas (mensais ou bimestrais) com todos os serviços da proteção Social Básica referenciado no CRAS e o mesmo com a proteção Social Especial referenciado aos CREAS.
- Reuniões coletivas para desconstruir a ideia de que os problemas devem ser resolvidos apenas pelas entidades de assistência social, mas que os mesmos são de responsabilidade de ambos e, portanto, merecem ações coletivas.

- Reuniões semestrais entre os Presidentes das Entidades de Assistência Social e o CRAS para discutirem e avaliarem as ações que foram executadas, os “nós” que dificultaram as ações e o planejamento de novas ações.
- Espaço no CRAS para exposição dos trabalhos que os usuários desenvolvem nos serviços. Cada mês uma entidade expõe os trabalhos executados em seus serviços, por meio de painéis, fotos, vídeos, materiais confeccionados, e o que mais achar conveniente.
- Anualmente evento de encerramento do ano com a participação de todos os serviços referenciados ao CRAS e CREAS planejados conjuntamente.
- Seminários, Encontros e Capacitações envolvendo técnicos das entidades de Assistência Social, técnicos de CRAS e CREAS e de outras políticas planejadas e executadas de forma conjunta.
- Colaboração de entidades de Assistência Social, com seus técnicos e material para desenvolver oficinas junto as famílias do PAIF que são atendidas no CRAS.
- Estimulo ao uso por parte dos usuários das entidades de Assistência Social de espaços na comunidade envolvendo os técnicos dos serviços dessas entidades, técnicos dos CRAS e representantes desses espaços, como parques, bibliotecas, centro culturais, CEU e outros.
- Mudança do foco nas supervisões técnicas. Ao invés de focar nas questões do convênio, foco nas famílias que estão ao mesmo tempo no CRAS e nos serviços.
- Busca pelas lideranças locais. Articulação com as mesmas.

5.1.6. Sobre as conectividades locais

Desde o nível central até as áreas regionais se percebe falta de articulação entre os primeiros que deveriam se articular: Proteção Básica e Proteção Especial – CRAS e CREAS.

Também fora relatado de forma constante os problemas em conseguir formar rede com as outras políticas e mesmo com a própria rede socioassistencial para atendimento e discussão de casos. De certa forma, tem sido mais fácil a articulação com a Saúde e quase que impossível com a Educação. No entanto foi dito pelos entrevistados que a

questão de intersetorialidade já melhorou bastante do passado para agora. Atribuem ao fato da Política de Assistência Social estar cada vez mais se legitimando e consolidando como Política Pública. Mesmo assim relatam o esforço que dispendem para mostrar o que cabe a Assistência e o que cabem aos parceiros. Somado a esse esforço tem a questão que as pessoas mudam de seus locais de trabalho, e nesse caso, para o novo diretor da escola, o novo diretor da UBS, do CAPS e de tantos quantos forem mudando, é necessário recomeçar as articulações para o estabelecimento de novos vínculos.

Porém houve vários relatos de tentativas de articulação com atores no território de atuação de cada CRAS e ou CREAS entrevistados (como por exemplo “coffeebreak com as DREM (Delegacia Regional de Ensino Municipal) para apresentação do trabalho; eventos conjuntos com Saúde, Subprefeitura, Conselho Tutelar, Educação).

Percebeu-se que nas reuniões de governo local protagonizadas pela Subprefeitura, quem vão são os coordenadores de SAS. Por todos os relatos essas reuniões de governo local são na sua maioria para tratar de assuntos pontuais e ou de demandas da própria subprefeitura, abrindo depois a palavra para quem dela quiser fazer uso. Mas mesmo assim, segundo relatos, não se tem tratado de um espaço de construção de políticas públicas para o local. Foi ressaltado que a presença da Educação nessas reuniões é quase que inexistente. Apesar da maioria dos relatos terem ido nessa direção, também houve relatos que demonstraram iniciativas em planejar ações coletivas para dar conta de uma situação de risco social que se estava apresentando na região de determinada subprefeitura.

Apontaram como os maiores problemas dessas reuniões de governo local o fato da troca constante de subprefeitos e com isso sempre um reinício de atividades. Foi considerado pelos entrevistados que reuniões de governo local seriam importantíssimas. Consideram que isso fortaleceriam as forças no território, mas para isso é necessário mais do que investimento em recursos financeiros, seria necessário o investimento no diálogo, em relações horizontais, no fortalecimento de processos participativos, na discussão conjunta de possibilidades para o local. Atualmente o depoimento dos entrevistados é que o governo local ainda é uma ideia muito superficial e que falta compreensão de quem participa qual é a verdadeira finalidade dessas reuniões.

Na verdade, em cada região entrevistada, ouvimos relatos de iniciativas bem interessantes de aproximação de alguns atores na tentativa de encaminharem conjuntamente soluções para questões de drogadição, ou de trabalho infantil, ou de

violência que estavam vendo crescerem na comunidade onde atuam. Não tem se configurado em ações sistemáticas, mas o fato de já existirem iniciativas e que deram certo, nos parece, e para as pessoas entrevistada também, que há possibilidades de conexões nas áreas.

Há regiões onde acontecem fóruns de multi – entidades. As mesmas são bem atuantes, tem força política e a Assistência Social juntamente com a Saúde tem começado a participar. Ainda fora mencionado o fórum da criança e adolescente do qual a SAS também participa.

5.1.7. Questões trazidas:

- Como que o governo municipal pode se fazer presente no cotidiano das pessoas mesmo não sendo ele o executor direto dos serviços que aquelas pessoas estão usufruindo? Em São Paulo o número de entidades conveniadas com SMADS é bem grande. Há ainda entidades que têm muitos convênios, atendendo diferentes segmentos espalhados por toda cidade. Isso gera força para a entidade no local onde ela está e de certa forma enfraquece o governo, porque ele não é visto no local, quem é vista é a entidade. Apesar da situação estar descrita dessa forma, não se pode esquecer que a entidade está lá, executando os serviços, porém com verba pública, e, portanto, o governo está lá sim.
- Os serviços executados no campo da Assistência Social pelas entidades de Assistência Social devem ser totalmente financiados pelo poder público estatal?
- Pode uma organização ser criada pensando que a sua existência e continuidade será garantida por financiamento público todo o tempo?
- Pode a missão da entidade se transformar em executores de serviços com base em financiamento públicos estatais?
- Seria correto uma entidade que ao ser criada para prestar serviços voluntariamente por vocação exija para continuidade dessa prestação financiamento público estatal?
- Ao receber financiamento público estatal estaria o governo ampliando sua cobertura no atendimento ou apenas estaria financiando atendimento já realizado? Qual impacto para a Política isso geraria?

- A política usa a palavra complementariedade nas ações executadas pelas entidades, nas entrevistas foram usadas as palavras, integração, extensão do CRAS, braço e braço direito do CRAS, “faz as vezes do CRAS”, qual seria o termo mais correto a ser usado no caso dessa parceria entre as entidades de Assistência Social e os gestores da política sejam no nível central ou nas regionais?

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.

As entrevistas ocorreram nos espaços de trabalho de cada entrevistado e foi conduzida de forma a deixar as pessoas a vontade para abordarem sobre os temas como consideravam melhor.

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

De forma geral, foram apontadas como dificuldades para o desenvolvimento do trabalho, questões de vulnerabilidade do próprio território, como presença de violência, tráfico de drogas, áreas de ocupação irregulares, áreas sem saneamento básico, com poucos serviços sociais como Saúde, Educação e rede socioassistencial. Nessa situação têm dificuldades de realizar encaminhamentos que gerem resultados positivos, como atendimento da saúde, da educação, habitação e tanto outros para os usuários e famílias que necessitam.

Para quem trabalha com as famílias a dificuldade está na criação de vínculos de confiança com a mesma, justamente pelas questões apontadas acima em relação as características do território onde as pessoas vivem.

Para quem trabalha com adolescentes de 14 a 17 anos, a dificuldade está em mantê-los interessados nas ofertas que atualmente os serviços têm a oferecer. Segundo relatos foram realizadas alterações nas diretrizes técnicas para este serviço (Centro de

Juventude - CJ). Anteriormente era possível a contratação de profissionais que ministravam cursos aos adolescentes visando preparação para o mercado de trabalho. Com as alterações esse profissional não pode ser mais contratado e o planejamento do CJ deve estar voltado as atividades socioeducativas apenas. Na opinião dos entrevistados os adolescentes perderam o interesse porque o que almejam é a possibilidade de uma formação que possam lhes gerar renda. Assim, tem-se que os serviços CJs não têm conseguido ter sua capacidade otimizada, ficando vagas a sem serem preenchidas e causando problemas tanto nas questões do convênio, quanto na falta de atendimento desses adolescentes.

Outra dificuldade apontada por essa modalidade de atendimento, é que há situações onde esse serviço mantém o atendimento do adolescente mesmo quando ele completa 18 anos em função do mesmo não ter outro serviço para acessar, ou há casos em que por necessidade de se diminuir riscos se aceita que o adolescente comece a frequentar o serviço mesmo antes de ter o 15 anos completos, no entanto esses usuários não aparecem nos relatórios oficiais do convênio em função da idade que estão, porém se tem gasto com os mesmos, porque eles fazem atividades e comem no serviço.

Os coordenadores dos CJ entrevistados relataram que têm se reunido com outros coordenadores de outros CJ, mesmo fora da região de M Boi Mirim, para entenderem se a questão da falta de interesse por parte dos adolescentes de 15 a 17 anos em permanecer nessa modalidade de serviço é algo geral. Também têm solicitado reuniões com os técnicos do CRAS e da Proteção Social Básica na Smads para juntos pensarem em alternativas para essa questão.

Os coordenadores de CJ também relataram que têm buscado conhecer se há parceiros que têm desenvolvido trabalho com adolescentes e jovens no campo da capacitação para o trabalho no sentido de trabalharem em conjunto, no entanto não têm obtido sucesso. Outra dificuldade que apontam é a falta de parceria com as escolas, o que nesse serviço seria imprescindível.

No serviço Creche a dificuldade apontada é a distribuição das vagas que é realizada por meio de um sistema único, sendo que a região onde a creche está englobam seis setores. Isso quer dizer que quando uma mãe de uma criança em idade de creche mora nas proximidades e faz seu cadastro nesse sistema, ela pode tanto conseguir a vaga nessa creche próxima a sua casa, quanto em mais cinco outras creches as quais estão distantes. Na prática se tem famílias moradoras próximas a creche, o que facilita o trabalho com a

família, mas também há famílias que moram bem longe, e ainda famílias que moram perto, mas que frequentam creche longe.

No serviço que trabalha com reciclagem a dificuldade é a falta de parceria.

No serviço que atendem mulheres vítimas de violência a dificuldade adveio após a implantação do CREAS e com isso o fluxo do atendimento foi alterado. No passado todas as solicitações de atendimento às mulheres vítimas de violência vinham direto ao serviço. Assim, além da busca espontânea pela mulher que sofreu violência havia os encaminhamentos por toda a rede do sistema de garantia de direitos. Atualmente, apenas as mulheres que procuram o serviço voluntariamente podem ser atendidas pelo serviço, nos demais casos os encaminhamentos devem ser realizados para o CREAS e este decide quando faz o encaminhamento para o serviço. Ocorre que o CREAS da região tem demorado meses e até ano para realizar os encaminhamentos por falta de recursos humanos, então quando esse encaminhamento chega muitas vezes essa mulher já está em outra situação, ou ela nem é encontrada. Como consequência, de um serviço com capacidade para atender até 250 mulheres mês hoje têm se um serviço com capacidade para 100 atendimentos. Essa redução, segundo os entrevistados, não significa que os direitos das mulheres estão mais resguardados e elas estão sofrendo menos violência, mas sim em função do fluxo atualmente adotado. No tempo da entrevista a coordenadora relatou que a média de atendimento tem sido de 40 mulheres ao mês e que no mês anterior a nossa entrevista eles atenderam apenas um caso.

Outra dificuldade apontada por esse serviço foi a questão da mudança de diretrizes técnicas para o trabalho com as mulheres vítimas de violência. Anteriormente com o quadro de recursos humanos previsto era possível realizar atendimento individualizado pelo profissional da psicologia e dar orientações e formalizar processos para que a mulher pudesse reivindicar seus direitos onde fosse necessário pois tinham a presença de advogado no seu quadro de RH. Atualmente isso não é mais possível. O advogado que se tem no NPJ, o qual está no CREAS, só realiza orientações e encaminhamentos para a defensoria. E os atendimentos individualizados devem ser encaminhados para as unidades de Saúde. Ocorre que os atendimentos no campo da Saúde têm sido difíceis em função das unidades não terem psicólogas em número suficiente para dar conta de todos os encaminhamentos e das buscas espontâneas.

Nos serviços de medida sócio educativa em meio aberto (MSE), as dificuldades passam pela equipe de trabalhadores ser muito rotativa quebrando com isso vínculos que devem

ser estabelecidos com os adolescentes que estão cumprindo a medida. Os motivos apontados para essa rotatividade é a rotina do trabalho, o baixo salário e a ausência de benefícios.

Outra dificuldade apontada é com os perfis dos adolescentes na maioria das vezes com baixa escolarização, já expulsos várias vezes do sistema de ensino e por determinação do Juiz é necessário reintegrá-los num sistema educacional onde os mesmos não têm aderência nenhuma e nem a escola se esforça para recebê-los e/ou mantê-los.

No serviço de acolhimento institucional, uma das dificuldades apontadas foi o quadro de recursos humanos considerado insuficiente para o atendimento e a realização de todas as atividades que esse serviço deve executar. Outra dificuldade foi em relação a prestação de contas. Segundo os entrevistados esse serviço encontra-se num local de invasão onde o comercio na sua maioria é informal e, portanto, sem possibilidade de fornecer notas fiscais aceitas para comprovação de gastos. Com consequência muitas das compras precisam ser realizadas longe do local onde o serviço está instalado. Somado a essa questão foi levantado que o recurso financeiro repassado para o convênio não cobre todos os gastos com o mesmo.

Apontaram ainda que esse serviço é por demais desgastante uma vez que “mexe com o emocional” de todos os trabalhadores, tendo em vista os motivos de abrigamento de cada criança e ou adolescente. Também a falta de um trabalho em rede intersetorial dificulta o trabalho desse serviço. O mesmo precisa do atendimento de todas as políticas públicas (saúde, educação, trabalho, habitação, entre outras) para conseguir atender essas crianças e adolescentes bem como a suas famílias para que se obtenha a reinserção familiar ou colocação em família substituta. Essa dificuldade no trabalho em rede, e, portanto, a demora no sucesso de alguns encaminhamentos traz como consequência pressões por parte do judiciário para que se consiga definições para as crianças e ou adolescentes acolhidos.

Os representantes das Entidades de Assistência Social entrevistados colocaram que uma grande dificuldade são os diferentes comandos vindos de um mesmo CRAS em função do técnico que supervisiona um serviço. Nesse caso se a entidade tem mais de um serviço na modalidade de Centro da Criança e Adolescente e para cada um tem um técnico diferente que o supervisione, é possível que os comandos não sejam iguais. Isso, segundo os entrevistados cria problemas pois busca-se na organização como todo ter um trabalho unificado e com comandos diferentes isso causa constrangimentos.

Como uma última dificuldade apontada foi o fato dos entrevistados considerarem que os técnicos supervisores cobram metas quantitativas, quer dizer número de atendimento diário, mas não fazem uma análise do local onde os serviços estão instalados, da complexidade e das questões que se apresentam no território e que mais que atingir metas em número, o melhor seria olhar os resultados da qualidade do atendimento. Segundo um dos entrevistados se ele consegue tirar um menino das mãos do tráfico de drogas ele está atingindo um número incontável de pessoas de forma indireta, como os amigos desse menino que o podem ter como modelo; membros de sua família e a sociedade que não terá de arcar com as consequências negativas de um adolescente envolvido com o tráfico por exemplo. Em seu relato o mesmo aponta a dificuldade que é obter um sucesso desse tipo, o tempo que leva e as estratégias que o serviço deve ter. Declara que a essência do trabalho com os adolescentes e jovens em regiões extremamente vulneráveis e violentas é conseguir fazer com que esse adolescente ou esse jovem saia ou não entre na bandidagem.

5.2.2. Questões convênias

Os entrevistados consideram que necessitam ter mais recursos financeiros e maior liberdade para utilizá-los. Sentem que os instrumentais de controle de dados necessitam ser melhor elaborados. Segundo os entrevistados os mesmos não retratam as atividades que desenvolvem e não fazem conexões um com outro. Da mesma forma alegam que os indicadores criados pela Portaria 46 não estão adequados e alguns não apresentam condições de serem medidos.

Afirmam que as mudanças havidas no convênio nunca são discutidas com as entidades de Assistência Social, as quais são parceiras. Complementam dizendo há sempre ordens a serem cumpridas sem a devida explicação do porquê. Relatam que houve mudanças substanciais nos serviços que executam, como mudança no quadro de recursos humanos, no nível de escolaridade e de formação dos trabalhadores, inclusive de público alvo e de abordagem das temáticas de atendimento sem ninguém da esfera estatal ter chamado para conversar. Apontam inclusive que as mudanças realizadas por meio da Portaria 46, deixaram um público na faixa etária de 18 a 23 anos sem atendimento, e todas essas alterações sem nenhuma conversa.

Diante dessas alterações os serviços tiveram um tempo para adaptação. No entanto, nem todos conseguiram com as adaptações manter a sua capacidade de atendimento. Como exemplo citam o caso do CJ, sob o qual há sempre ameaças por parte dos técnicos supervisores de cortes no repasse financeiro. Outra alteração com base nessa nova Portaria foi a exigência da frequência diária dos idosos no serviço de convivência. Segundo os entrevistados, os idosos nem sempre têm condições de vir todo dia, e no entendimento dos mesmos não há problemas porque há que se respeitar a autonomia desses idosos e até porque, segundo relatos, os idosos têm outras atenções com netos, médicos etc. No entanto, essa exigência diária de frequência fez com que os serviços diminuíssem sua capacidade de atendimento para não correr o risco de não atingirem essa frequência diária.

Na visão dos coordenadores dos serviços de média complexidade (MSE, CDCC, SPVV)³⁹ entrevistados a implantação da unidade CREAS na região trouxe problemas para esses mesmos serviços. Alguns alegam que eram serviços de “porta aberta” e hoje grande parte de seu atendimento é demandado pelo CREAS, chegando a considerar que houve uma descaracterização no serviço que executavam.

Também foi apontado que não conseguem entender o papel do CREAS e que falta clareza na atuação dos técnicos supervisores. Ora querem acompanhar casos mas não conseguem pela demanda de trabalho que eles próprios (técnicos supervisores) têm, ora valorizam a questão fiscalizatória e agem como se fossem “fiscais” e não parceiros.

5.2.3. Relação com a Supervisão Técnica

Os relatos trouxeram a imagem de uma relação conflituosa. Ora os entrevistados consideram que os técnicos supervisores estão sobrecarregados e, portanto, não tem como acompanhar os serviços, ora consideram que eles (os técnicos supervisores) reproduzem um autoritarismo que já vem da SMADS, ora consideram que eles são pressionados e por isso pressionam, ora os consideram como parceiros.

Não generalizam, mas relatam exemplos que denotam posturas inadequadas de alguns técnicos supervisores que desprestigiam o trabalho dos coordenadores, não respeitam a forma de trabalho adotada, atropelam processos e abusam do poder de Estado que têm.

³⁹ MSE – Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto. CDCC – Centro de Defesa e Convivência da Mulher. SPVV – Serviço de Proteção Social as Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência.

Sentem que deveriam ser mais respeitados já que trabalham diretamente com a população e, portanto, consideram que sabem das necessidades e demandas da mesma. Se ressentem que a supervisão técnica não olhe os resultados alcançados com os usuários, mas ao contrário, fixam-se no número de atendimento diário e mensal. Relatam que avaliação do técnico supervisor é sempre “adequado” ou “inadequado” não há diálogos ou meio termo.

Relataram situações no passado de desmandos, de descaso; de falta de respeito, de invasão de espaços e abuso de autoridade. Atualmente relatam que a situação tem melhorado, mas têm receio que técnicos com posturas iguais as mencionadas possam voltar a supervisionar novamente esses serviços.

Trazem como depoimento que os técnicos são vistos na maioria das vezes no período de prestação de contas e que dessa forma a visita de supervisão se resume em olhar e questionar sobre a comprovação dos gastos.

Por outro lado, houve relatos de supervisão técnica de apoio, de respeito e de parceria.

Os entrevistados também disseram reconhecer que os técnicos supervisores são em número reduzido e que faltam a eles infraestrutura de trabalho.

Verbalizam que gostariam que os técnicos supervisores pudessem junto com eles reconhecerem o território, conhecerem os usuários e suas famílias e juntos proporem alternativas de atendimento. Também consideram que os técnicos poderiam colaborar com eles ajudando na formação dos trabalhadores do serviço e dos próprios coordenadores. Montando grupos de discussão, estudo de casos, e outras atividades voltados ao fortalecimento da equipe de trabalho. Nos contaram que já trabalharam com técnicos supervisores com esse perfil, bem menos fiscalizatório e muito mais educativos.

Por fim, levantam que quando uma entidade de assistência social tem serviços em regiões de subprefeitura diferentes, elas têm de lidar com SAS/CRAS/CREAS diferentes também e quando acontece de os técnicos supervisores não terem entendimento comum sobre diretrizes técnicas de trabalho e ou sobre prestação de contas, parece que estão em duas secretarias diferentes. Os entrevistados acreditam que os técnicos supervisores não têm clareza do que é supervisão, do que é acompanhar um serviço. Relatam ainda que há muita rotatividade entre os técnicos o que dificulta o vínculo entre o técnico e o serviço.

5.2.4. Relação de parceria com a SMADS

Os entrevistados vêm problemas na relação de parceria atualmente praticada com SMADS via relação com os técnicos supervisores. Consideram que essa relação é sempre de mando, mediada pela força e sem diálogos. Percebem distância da esfera pública, e a relação que se tem estabelecido não tem passado de apenas “prestação de contas”.

Os entrevistados acreditam que o papel do Estado tem de ser o da condução da política, porém consideram que a relação com quem a executa deveria ser mais equilibrada. Defendem que a parceria deveria ser respeitosa e cuidadosa além de primar pela flexibilidade, não devendo ser de submissão de um ao outro. Por flexibilidade se reportam as normas e diretrizes que deveriam servir para indicar caminhos e não para engessá-los. Deveriam indicar direção, mas ao mesmo tempo permitir avanços não considerando que só existe uma forma de fazer e alcançar resultados positivos.

Consideram que a luta por uma sociedade mais justa e mais igualitária é comum aos dois (governo e entidades) e, portanto, não se justifica uma relação tão autoritária.

Afirmam que têm responsabilidade social e que sabem que existem entidades que não são honestas e que só querem receber recursos financeiros públicos. Porém gostariam que o governo municipal em São Paulo soubesse distinguir uma das outras.

Refletem que já estavam atuando na região na busca de respostas as demandas sociais que se apresentavam antes da chegada do poder público e com a sua chegada houve um desequilíbrio, havendo no início embates, e que foi necessário que se acertassem porque ambos têm o mesmo objetivo em relação ao atendimento das demandas. Relatam que foi e continua sendo momentos de aprendizado conjunto e que ainda há muito a se acertar e que a base deveria ser o diálogo, mas que infelizmente não tem sido assim em muitas das vezes e nesses momentos não consideram que haja uma parceria entre os serviços e o CRAS e/ou CREAS, concluindo que a esfera pública não sabe trabalhar em parceria com as entidades de Assistência Social.

Percebem que as atividades do CRAS e do CREAS se misturam com as ações dos serviços conveniados com as entidades de Assistência Social. Ao invés de se complementarem eles se chocam e se sobrepõe. Em verdade, declaram que não conseguiram entender ainda o papel de cada um deles em conjunto com os serviços.

Ainda não conseguem definir até onde vai o papel do serviço junto às famílias dos usuários e o do CRAS e/ou CREAS?

Nesse sentido, acreditam que conhecem melhor a população e que são mais sensíveis aos interesses dela do que o governo. Consideram o CRAS e o CREAS como unidades muito técnicas, burocráticas, impessoais, o que torna difícil estabelecer vínculos com o território e com as famílias.

Apontam itens positivos na parceria como a introdução de instrumentais de coleta de dados que colaboram na organização e controle do atendimento. No entanto há outros instrumentais de controle que precisariam receber ajustes, mas que não são ouvidos em relação a sugestões para alterações. Outro ponto positivo é a questão do repasse financeiro cuja concordância é unânime de que sem esse repasse não teriam condições de atender a população.

5.2.5. Perspectiva de trabalho futuro

De um modo geral todos os entrevistados têm boa perspectiva em relação ao trabalho que executam. Consideram que as ofertas de cada um dos serviços contribuem para garantir Proteção aos usuários de seus serviços.

Consideram, que embora difíceis, dado todas as condições, o trabalho que executam é gratificante ao ver as famílias e os usuários criando vínculos e passando a confiar no trabalho que recebem.

Uma das preocupações que é comum aos serviços que fazem parte da Proteção Social Básica é que seus usuários ao não ter os atendimentos necessários se tornem usuários da Proteção Especial. Consideram que se deva lutar para que os usuários da Proteção Especial venham para a Proteção Social Básica e não o contrário.

Nesse sentido têm planos de melhorar e solidificar ações coletivas no território principalmente fortalecendo a rede com as outras políticas e para isso consideram os CRAS e CREAS fundamentais.

Outra preocupação trazida tem relação direta com a concepção teórica e prática dos serviços, principalmente em relação aos voltados aos adolescentes e jovens, seguida do trabalho com família. O que devemos fazer, como devemos fazer para que esses serviços respondam melhor as demandas desses segmentos?

Considerações e Agenda de Debates

Iniciamos a pesquisa com as seguintes questões: Como que as manifestações da questão social advindas das inúmeras vulnerabilidades urbanas (institucionais, sociais, materiais, conjunturais) e, portanto, expondo as pessoas a inúmeros riscos sociais vêm sendo enfrentadas pelo governo municipal na cidade de São Paulo? Quais têm sido os desafios enfrentados no cotidiano de quem tem executado a política de assistência social na cidade de São Paulo, bem como quais têm sido os mecanismos e estratégias de construção conjunta de ações públicas para o enfrentamento desses desafios?

À primeira vista parece fácil responder que as manifestações da questão social em São Paulo no campo da Assistência Social têm sido enfrentadas por meio de serviços e benefícios ofertados por uma rede socioassistencial implementada por unidades estatais CRAS, CREAS, Centro 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 socioassistenciais.

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

Os desafios passam pela heterogeneidade que existe entre as Entidades de Assistência Social, tanto em tamanho, história, peso político, poder local quanto adesão ao SUAS; passam pelos diversos entendimentos e diversas visões que o poder público estatal tem das próprias entidades de Assistência Social ou seja há grupos que as vêem como parceiras da política, outros como parceiros dos profissionais estatais, outros como mera executoras de serviços pelos quais são pagas pelo demandatário que é o governo; passam pela própria posição do governo de ora se colocar a frente como condutor da política de Assistência Social, mas ora se colocar apenas como expectador deixando que as entidades desenvolvam suas ações sem a sua presença; passam pelas formas de comunicação, ou melhor, não comunicação entre os atores que protagonizam essa rede socioassistencial pública estatal e não estatal.

Tem se ainda na história brasileira da Assistência Social marcas deixadas por uma trajetória de benemerência e filantropia protagonizada pelas Entidades Sociais, que

fazem com que a relação entre governo e entidades de Assistência Social ainda hoje, em alguns lugares, se acredite seja pautada pela subsidiariedade financeira.

Para a resposta sobre quais tem sido os desafios enfrentados no cotidiano de quem executa a política, são muitos. Dentro eles destacamos os altos índices de vulnerabilidade tanto das regiões como das pessoas moradoras na cidade de São Paulo; as dificuldades apontadas em relação às condições de trabalho na esfera estatal; a relação conflituosa que por vezes se apresenta entre os técnicos supervisores do governo e os técnicos dos serviços conveniados, a falta de diálogo entre todos os atores: gestor da Assistência Social no nível central versus nível regional versus entidades de assistencial social, entre serviços da própria rede socioassistencial, entre as outras políticas, enfim uma rede que pouco conversa, pouco dialoga e que quando o faz, faz diferença, há impactos positivos no local e para as pessoas que moram lá.

Segue como desafio que a Política na cidade de São Paulo consiga ser conduzida de forma diferente em acordo com as especificidades de cada local, sem, no entanto, perder a unidade como política pública de Assistência Social. O desafio está em dar unidade, mas garantindo flexibilidades dentro de limites que garantam a qualidade e universalidade do atendimento. Mais um desafio que se coloca a esse, ao nosso ver, e de suma importância é conseguir a sua legitimação junto as outras Políticas e aos outros setores

Pudemos observar pela pesquisa, que tanto no nível nacional quanto no municipal é necessário ter estratégias para que a Política seja de fato implementada localmente. Vimos que, por diversas questões, a política de Assistência Social, pode ter sua condução decidida e executada no município. Assim, é preciso que a partir dos princípios, objetivos e diretrizes gerais que a PNAS já tem, se favoreça a liberdade de no local pensar em serviços que atendam as demandas da população. Para isso é necessário, no caso de São Paulo por exemplo que os atores daquele território (estatais e não estatais) possam se reunir em grupos, comissões, fóruns, encontros, ou outras formas que forem criadas, para que debatam e construam respostas que possam ser implementadas pelo Governo em parceria com os demais. Pudemos ouvir casos que deram certo nesse sentido. No entanto, é preciso que seja sistemático e que faça parte da agenda/programa do Governo.

Seria importante que houvesse canais em SMADS e nas regionais para divulgação das experiências que deram certo, tanto em termos da relação com as Entidades de

Assistência Social, como com as articulações realizadas nos territórios, como sobre estratégias de atendimento que acontecem no dia a dia. As iniciativas de aproximação entre os atores nas áreas regionais, o relato de soluções encontradas conjuntamente entre forças sociais nas áreas, deveriam ser sistematicamente divulgadas para que servisse de parâmetros para outras áreas que não têm conseguido essa aproximação. O que se percebeu na pesquisa, é que os problemas são semelhantes, as vezes variando na intensidade, porém as respostas são muito diferentes a depender de quais mecanismos, ferramentas, perfis, redes, e outros ativos se tem para enfrentá-los.

Constatamos que apesar da heterogeneidade no grupo das entidades de Assistência Social, hoje já se pode arguir que muitas estão na direção do novo paradigma da Assistência Social, e que, apesar de poder terem visões diferentes a respeito de como executar os serviços, dos valores a serem financiados, do quadro de recursos humanos necessário, defendem um projeto societário de mais justiça e mais equidade social, trabalhando para aumentar as possibilidades da garantia de proteção social integral a população, tal qual a esfera pública.

Como já salientado anteriormente a PNAS incorporou as entidades de Assistência Social que passam a integrar o SUAS como prestadoras complementares de serviços sócios assistenciais e como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da Assistência Social (PAZ, 2010). Assim, aqui em São Paulo, a pesquisa indicou que para essa cogestão e corresponsabilidade serem de fato exercidas pelas entidades é necessário, que ambos contribuam para isso.

Ao governo cabe ter uma gestão verdadeiramente democrática, que conheça de fato as demandas da cidade e que favoreça espaços de diálogo com as entidades de Assistência Social, as quais são as executoras dos serviços para atender a demanda da cidade. Ao nosso ver, deveria ser criado espaço junto ao Gestor da Assistência Social de São Paulo para tratar dos aspectos estritamente convenientes, e o governo deveria integrar o espaço do FAS ou outro que venha a ser criado, com o objetivo de discutir os rumos da política da Assistência Social em São Paulo em conjunto com as Entidades e outros atores.

É possível crer, que dessa forma, vários conflitos existentes nas regionais entre CRAS, CREAS e os serviços a eles referenciados (que são convenientes) visualizados na relação entre os técnicos supervisores e os técnicos dos serviços possam diminuir sobremaneira. Aos técnicos supervisores caberá o papel de dar unidade à Política de Assistência Social, caberá ser a expressão da esfera estatal no local, e aos técnicos das entidades

cabará usar de sua expertise para executar o atendimento dos usuários. Cada um com seu papel na parceria e juntos trabalhando na rede com o objetivo garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais. Juntos ainda com demais atores no debate e construção de políticas de atendimento nas diversas esferas para o local. Dessa forma a Política de Assistência Social também será consolidada na prática do fazer do território e das pessoas e assim será cada vez mais legitimada. A legitimação ou não de uma Política se dá por meio da visibilidade de suas ações, do significado dela no cotidiano das pessoas. Nesse sentido o técnico supervisor tem um importante papel.

Há muitas controvérsias na definição do que é supervisionar os serviços conveniados, ou melhor, de quais seriam as atribuições do técnico supervisor. Houve inclusive recentemente uma consultoria externa contratada para estudar e fazer propostas em relação a essa questão. São alguns sentimentos que perpassam pelos técnicos quando estes fazem a liberação do repasse financeiro por meio da aprovação do gasto realizado pelas entidades de Assistência Social. As vezes gera insegurança, as vezes a depender de sua relação com aquele serviço lhe dá um sentimento de poder transformando essa liberação num momento fiscalizatório, as vezes lhes transmitem cumplicidade à entidade por entender a natureza de determinados gastos e as vezes os deixam mais próximos da entidade por concordar com a mesma que a verba é insuficiente frente as exigências do convênio. De toda forma, supervisionar serviços pelos técnicos supervisores vai além da prestação de contas. Significa compartilhar com os serviços as normas e diretrizes da Política de Assistência Social. Significa colocar sua expertise enquanto membro do governo e conhecedor dessa política e das outras políticas dirigidas aos idosos, às crianças e adolescentes, à população em situação de rua, às mulheres, à diversidade, para citar algumas; a disposição das entidades de Assistência Social e junto com as mesmas planejarem ações que venham ao encontro de ganhos em proteção social para os usuários, suas famílias e o território onde atuam, significa ser o agente público estatal na área.

Ainda sobre as questões que envolvem o técnico supervisor, há que se considerar aspectos culturais que muitas vezes colocam o Estado de um lado e a sociedade civil do outro. Tem a ver com o descrédito que a sociedade tem por tudo que se diz político e governo que devem ser levados em conta nessa nossa análise. No caso dessa pesquisa, a relação entre os representantes da SMADS, principalmente no nível local se mostra

conflituosa e quis nos parecer que existe uma crença de que o governo está sempre para punir, enquanto que as entidades de Assistência Social estão sempre para “ajudar”. Esse aspecto cultural traz consequências pois nem sempre os técnicos da SMADS querem ser vistos como governo por que se imaginam como “maus”, ”punitivos” e, portanto, se aproximam das entidades misturando as identidades e deixando de cumprir seu verdadeiro papel de Estado, que é o de conduzir a política nas áreas regionais. Outra consequência é que esses dois atores podem se colocar um em confronto com o outro, o que é danoso para a política no território. Nesse caso é necessário deixar claro os papéis de cada um que não se misturam ao ponto de perda de identidade, não se sobrepõe, mas se complementam.

Além de mudanças no nível governamental como apontamos, é necessário, que as entidades de Assistência Social entendam de fato o que é ter o vínculo SUAS. Cremos que, como dissemos acima, que muitas defendem os novos paradigmas da Assistência Social e que lutam por uma sociedade mais justa. No entanto, ter o vínculo SUAS, quer dizer, incorporar-se ao Sistema, significa estabelecer e compartilhar o compromisso com a defesa incondicional e com a consolidação da Política de Assistência Social em todos os seus aspectos. Estar compromissado com a consolidação da Política, é estar imbuído do propósito de garantir proteção social, vista como de direito, sem necessidade de nenhuma contribuição prévia ou a posteriori, à todas as pessoas que dela necessitarem. É ter como princípio que a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado.

Vimos que nacionalmente a rede socioassistencial é composta pela esfera estatal e não estatal. Vimos também que determinados serviços são executados majoritariamente pelas entidades de Assistência Social e que nas regiões Sul e Sudeste elas são presença marcante. No entanto, mais do que ser um integrante da rede socioassistencial que executa a Política de Assistência Social expressa pelo atendimento a indivíduos e/ou famílias; ou pelo trabalho de assessoria ou de defesa e garantia de direitos; é sentir-se pertencente ao SUAS por meio de ações, de serviços, de programas, de projetos e benefícios que visam prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade.

Integrar-se a uma rede, pode significar ser apenas mais um na somatória de recursos socioassistenciais a disposição da população que deles necessitarem. Isso não quer dizer que seja ruim, a Assistência Social necessita de grandes coberturas para atendimento as

necessidades da população. No entanto, fazer parte do SUAS no sentido de vincular-se a ele, além de se integrar à rede, é se apropriar de toda a Política e sentir-se corresponsável pelos rumos da mesma, pela sua consolidação, pela garantia dos direitos à população de ser protegida na sua integralidade, assim ser de fato corresponsável pela construção de uma sociedade mais justa.

Estar vinculada ao SUAS é uma decisão que a Entidade de Assistência Social, deverá tomar. As mesmas precisam manifestar o desejo de estabelecer esse vínculo definindo sua dimensão. É necessário que as Entidades de Assistência Social definam até que ponto desejam ou conseguem incorporar-se ao SUAS, entendendo que seu completo vínculo depende de sua completa adesão ao sistema.

Assim, para finalizar a resposta à pergunta de quais têm sido os mecanismos e estratégias de construção conjunta de ações públicas para o enfrentamento dos desafios? Consideramos que ainda são incipientes os mecanismos e estratégias para essa governança coletiva. A conectividade entre os atores ainda é frágil, não sistemática, ainda estão envoltas em relação de hierarquia e estão baseadas em relações verticalizadas, seja de que ponto podemos olhar.

No entanto, defendemos baseados no resultado dessa pesquisa, que há atores dispostos a buscar mecanismos e estratégias de governança coletiva onde se discutam projetos e serviços sociais, novas práticas de convivência, de diálogos e de relações mais horizontalizadas, bem como de estratégias de conectividade entre os vários atores num território, para se chegar a acordos duráveis sobre questões substantivas que requeiram ações conjuntas e investimentos em recursos, para que seja possível dar respostas efetivas e eficazes as demandas da população.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

- ABONG. 2005. Contribuição ao debate sobre entidades de assistência social. Texto apresentado na reunião ampliada do CNAS realizada em Curitiba em abril de 2005, por ocasião da presença da ABONG na mesa “Discutindo o art. 3º da LOAS”. O texto foi elaborado por Ana Maria Quiroga, representante da ABONG na coordenação do Fórum Nacional de Assistência Social - FNAS.
- BORBA, Roberta Daniel De Carvalho Fernandes. Um Estudo sobre a estruturação da Rede de Proteção Social voltada à População Idosa no Município de Vitória. Mestrado Acadêmico em Política Social. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2011.
- NUNES Carlos Rogerio. Entidades de Assistência social e a PNAS – COMAS em São Paulo. Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica. PUC. São Paulo, 2010
- BRASIL. Secretaria de Gestão e Planejamento. Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Brasília. DF.2010
- BRASIL. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28.10.2004). Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.
- _____. _____. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS 2012.
- 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.
- COLIN. Denise. Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia e a política pública. Tese de doutorado em Sociologia. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2008.
- CORREA NETTO, E. Profissão: assistente social [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 280 p. ISBN 978-85-7983-083-9.
- COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único da Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In MDS. UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009 págs. 205 a 218.

- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.), Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, cap. 8.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil. In: Revista Organizações & Sociedade. Publicação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v. 7, n. 17 jan/abril 2000
- FUNDAP. Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público-privada. São Paulo, 1997
- SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. São Paulo: POLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP, 2001. Disponível na <http://www.polis.org.br/projetos/091623.html>
- FREITAS, Nathalia Eliza de. A Materialização do SUAS no DF: O Estado garantindo a Primazia do Setor Privado. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília. 2011
- BUSSO, Gustavo. Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para latinoamerica a inicios del siglo xxi. Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. <http://www.eclac.org>
- IAMAMOTO. Marilda; CARVALHO, Raul de. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. 9º ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- JACCOUD, Luciana de Barros. Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, Gabas Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Org.) Assistência Social e Filantropia. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010, p. 59-82.
- KAZTMAN, R (Coord.). Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999.
- KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n. 75, p. 171-189, dic. 2001.
- LANDIM, Leilah. Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, Núcleo de Pesquisa, 1993.
- LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo. SOUZA, Silas Cardoso de. SANT'ANNA, Diogo de. HERNANDEZ, Maria Victória. ARAUJO JÚNIOR, Evânio Antônio de. SOUZA, Aline Gonçalves de. MACEDO, Ana Túlia de. Fomento e Colaboração: Uma Nova Proposta de Parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. Trabalho apresentado no VI Congresso

CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Brasília/DF – 2013

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

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia no Brasil. 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. 37-58.

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.

SÃO PAULO (Município), SMADS (2010) Portaria nº 46/SMADS/GAB De 23/12/2010.

SÃO PAULO (Município), SMADS (2010) Portaria nº 47/SMADS/GAB De 23/12/2010.

São Paulo (SP). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais. Atlas socioassistencial da cidade de São Paulo / Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais. – Smads. São Paulo. 2015

RAICHELIS, Raquel. A Construção da Esfera Pública no Âmbito da Política de Assistência Social. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC-SP, 1997.

RAMOS, Ana MF, “Potencialidades e desafios nas parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Entidades Sociais na Cidade de São Paulo: um estudo dos serviços voltados à população em situação de rua”. Tese de doutorado PUC SP, 2012.

RAMOS, Ana MF. Desafios para a formação de parcerias no serviço creche da SAS da PMSP. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP-FGV, 2003.

SILVA. Ana Lucia de Souza Barros Silva. A relação com Entidades Sociais na gestão da Assistência Social em São José dos Campos: Uma experiência em análise. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2011

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. In MDS. UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009 págs. 13 a 56.

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

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

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

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 Domicílio (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 jovens 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 Domicílio (SASF)
Movimento Comunitário Vila Remo	
Serviços conveniados com SMADS	
2	Serviço De Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio (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				
Serviços Alta Complexidade - Outros serviços Porteção 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	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/deficiencia	41	16	25	39,02%	60,98%
Pessoas adultas com deficiencia	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 violencia	36	16	20	44,44%	55,56%
Pessoas Idosas	1298	930	368	71,65%	28,35%
Total	3384	1947	1437	57,54%	42,46%

Apêndice VII - Municípios com convênios com Entidades de Assistência Social

Regiões Brasileiras	nº de Municípios	nº de Mun c/convênio	% Munc com convênio	nº 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