UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA HORESH BRETTAS

**O papel das organizações da sociedade civil na política pública
de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**

São Paulo

2016

GABRIELA HORESH BRETTAS

**O papel das organizações da sociedade civil na política pública
de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**

Versão original

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências pelo Programa Pós-graduação em
Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof^a. Dra. Renata Mirandola Bichir

São Paulo

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Brettas, Gabriela Horesh

O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil : dilemas e tensões na provisão de serviços / Gabriela Horesh Brettas, orientadora, Renata Mirandola Bichir. – São Paulo, 2016

177 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão original

1. Assistência social - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Organizações da sociedade civil de interesse público. I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 361.30981

Nome: BRETTAS, Gabriela Horesh

Título: O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Muitas vezes, me surpreendo, me assusto e me admiro com a força dos ‘acazos’ em minha vida; coisas inesperadas que acontecem, a princípio sem sentido e que, depois, ganham um significado próprio, determinante e especial. Com certeza, este processo de mestrado foi permeado por esses deliciosos momentos.

Assim, começo agradecendo a um desses acazos, sem dúvida, a pessoa mais fundamental neste processo. Um presente que a vida me trouxe, Renata Bichir, além de excelente orientadora – com seu olhar analítico atento e provocativo, com a disponibilidade incansável para diálogos, infinitas leituras e todas as formas de apoio, com a biblioteca ambulante que é sua cabeça, com sua experiência de “mundo real” (tão cara e necessária ao mundo acadêmico) e com sua capacidade de articulação teórica e analítica –, me ensinou muito também como professora, pessoa e amiga querida em todo esse caminho. Agradeço, sobretudo, por ter ressignificado não apenas este trabalho, mas a minha relação e vivência desse processo tão intenso, tortuoso, desafiador e rico que é o mestrado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agradeço pelo financiamento destes dois anos de estudos e pesquisa, por meio da bolsa de mestrado.

À Profa. Dra. Andrea Leite Rodrigues, agradeço pela orientação no período inicial deste mestrado.

Aos professores do curso, aqui representados por aqueles com quem tive aulas diretamente, agradeço as contribuições teóricas e por me apresentarem o mundo de GPP: Fernando Coelho, Cecília Olivieri, José Carlos Vaz, Martim Jayo, Wagner Iglesias e Andrea Rodrigues.

Ao grupo de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap), coordenado pela Profa. Dra. Renata Bichir, do qual faço parte e cujas discussões estão diretamente refletidas neste trabalho e com o qual as reflexões deste trabalho também pretendem contribuir: Pamella, Clara, Encá, Zé, Leila e Akira, parceiros do grupo, muito obrigada pelas ricas trocas.

Aos queridos companheiros dessa jornada, amigos que este mestrado me trouxe e a quem agradeço pelas risadas, conversas, compartilhamento de ansiedades (e a gente é bem bom nisso!), cervejas e estudos coletivos nas bibliotecas (ou piscinas do Cepê!): Tay, Rê, Isa, Jean, Gabi F., Bruno Martinelli, Lili, Lari, Thomaz, Sol e Gioia. Que linda aventura, ficou muito

mais gostosa com vocês!

Em nome de Nadia, Paulinha Delage, Carol e Betina, sempre presentes, com seu interesse, disponibilidade, leituras atentas e tantos outros tipos de ajuda e apoio (desde o projeto de pesquisa), estendo meu carinho a todos os outros muitos amigos queridos, a quem agradeço à presença e amor nesse percurso tão solitário.

Celo e Vi, seus lindos, obrigada por todas as oportunidades e incentivos que me deram e fizeram a vida me dar; obrigada pela delícia de terem me dado uma família exageradamente próxima e participativa nos processos uns dos outros. Obrigada pelos cuidados e mimos, pela perspectiva política e humana, sempre, e pelo amor delicado e presente. Pai, obrigada também pelas leituras e revisões atentas e cuidadosas (e pelas levantadas de bola ao final delas!). Ju, Teco, Maricota e Livinha, obrigada pela boniteza da companhia, das muitas conversas e cuidados; obrigada por existirem e a vida ter colocado vocês como irmãos, de sangue ou de coração!

Ao Peu, me emociono ao escrever para agradecer a quem talvez tenha ficado com a parte mais difícil: a presença e força constantes, as escutas sobre as tantas crises do processo, os conselhos que simplificavam tudo, a leveza, alegria e desprendimento que me inspiraram a viver tudo do jeito que foi. Agradeço ao companheirismo e amor cotidianos. Por me fazer descobrir, a cada dia, a beleza do compartilhar vidas.

*“De tudo ficaram três coisas:
a certeza de que estava sempre começando,
a certeza de que era preciso continuar e
a certeza de que seria interrompido
antes de terminar.
Fazer da interrupção um caminho novo,
fazer da queda, um passo de dança,
do medo, uma escada,
do sonho, uma ponte,
da procura, um encontro.”*

(Fernando Sabino, O Encontro Marcado)

*“E uma das condições necessárias a pensar certo é
não estarmos demasiado certos de nossas certezas.”*

(Paulo Freire, Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa)

RESUMO

BRETTAS, Gabriela Horesh. *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços*. 2016. 177 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Versão original.

Esta dissertação discute os dilemas e tensões envolvidos na provisão de serviços socioassistenciais por atores não-estatais, por meio da compreensão da atual dinâmica de papéis e relações entre Estado e organizações da sociedade civil (OSC) na área da assistência social no Brasil, sobretudo frente às reconfigurações na política nacional ocorridas no período recente (a partir dos anos 2000) – o que tem como marco o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Para tal, buscou-se analisar o processo de constituição do papel das OSC na área da assistência social no Brasil no último século, identificando os efeitos dos principais marcos temporais e normativos desta trajetória, para, assim, discutir o significado da criação e implementação do SUAS no que se refere às relações entre Estado e OSC; além disso, pretendeu-se identificar as diferentes concepções a respeito do atual papel das OSC na política pública de assistência social. Entre as principais tendências e resultados identificados, observou-se uma expressiva participação das OSC na composição (junto com o poder público) da oferta de serviços do SUAS, realidade esta bastante heterogênea territorialmente no país. É possível destacar também um processo de mudança de concepções hegemônicas a respeito da participação privada na oferta dos serviços do SUAS ao longo do processo de implementação deste sistema, com crescente reconhecimento, legitimação e, sobretudo, regulamentação de sua atuação na lógica dessa política nacional. Apesar do intenso esforço de regulamentação da atuação das OSC na política pública de assistência social, observou-se que o modo como os direcionamentos do SUAS são implementados por elas não é uniforme e pode envolver diferentes dinâmicas, que variam de acordo com os perfis organizacionais, os recursos de poder e os contextos territoriais e institucionais locais.

Palavras-chave: Organizações da sociedade civil. Sistema Único de Assistência Social. Assistência social. Provisão de serviços.

ABSTRACT

BRETTAS, G. H. *The role of civil society organizations in social assistance policy in Brazil: tensions and dilemmas in the provision of services*. 2016. 177 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2016. Original version.

This Dissertation aims to discuss tensions and dilemmas in the provision of social assistance services by non-state actors, approaching the dynamics among state and civil society organizations (CSOs) in the field of social assistance in Brazil, especially concerning the current political context (from the 2000s) - which is defined by the performance of the Unified Social Assistance System (USAS). To this end, changes in the role of CSOs in the field of social assistance in Brazil are analysed, while effects of major events and regulatory frameworks are identified. Accordingly, the meaning and the implementation process of the USAS is discussed with regard to the state-CSOs' relationship. Furthermore, the aim of this investigation was to identify the various conceptions of the current role of CSOs in social assistance policies. Among the main trends and results described, a significant participation of CSOs (in partnership with the government) in providing USAS services is prominent, besides a very heterogeneous reality in the country. A process of change in the hegemonic conceptions of private participation in the provision of USAS services throughout the system implementation was highlighted, mainly a growing recognition, legitimacy and, above all, regulation of its activities in the logics of national policy. In spite of the intense effort for regulating CSOs' social assistance actions, it was observed that the way that the USAS directions are implemented by them is not uniform and may involve different dynamics that vary significantly corresponding to their organizational profiles, their power resources as well as their territorial and local institutional contexts.

Keywords: Civil society organizations. Unified Social Assistance System. Social assistance. Provision of services.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução da quantidade de equipamentos públicos (CRAS e CREAS) e de organizações da sociedade civil conveniadas com municípios e estados na área da assistência social – Brasil, 2007 a 2014.....	96
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição das entrevistas realizadas na pesquisa e código de identificação de cada uma delas	26
Tabela 2 – Principais marcos na trajetória das organizações da sociedade civil na área da assistência social.....	74
Tabela 3 – Serviços do SUAS de acordo com seus níveis de complexidade e a participação das organizações da sociedade civil em sua oferta.....	81
Tabela 4 – Definições normativas relevantes no arranjo institucional envolvendo as organizações da sociedade civil no SUAS.....	86
Tabela 5 – Instrumentos de contratualização e repasse de recursos para as organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social	91
Tabela 6 – Tipos e instrumentos de financiamento e repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social.....	93
Tabela 7 – Quantidade de Unidades, governamentais e não-governamentais, que compõem a rede socioassistencial dos municípios brasileiros – Brasil, 2014	97
Tabela 8 – Quantidade de centros de convivência, segundo a natureza e Unidade da Federação – Brasil, 2014.....	98
Tabela 9 – Total de unidades da rede de proteção social especial de alta complexidade – Brasil, 2014.....	100
Tabela 10 – Fontes de financiamento e principais fontes de financiamento das organizações privadas de assistência social em 2010 – Brasil, 2011	102
Tabela 11 – Período de fundação das organizações de assistência social (base FASFIL 2010) e de implantação dos centros de convivência e unidades de acolhimento (base Censo SUAS 2014) – Brasil	104
Tabela 12 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos, por tipo de serviços socioassistenciais prestados, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – Brasil, 2014-2015	105
Tabela 13 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins	

lucrativos, por tipo de serviços socioassistenciais prestados, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – Brasil, 2014-2015	106
Tabela 14 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos com outros serviços, projetos e programas socioassistenciais desenvolvidos, por existência de regulamentação em tipificação específica, segundo o perfil do serviço, projeto ou programa socioassistencial – Brasil, 2014-2015	108
Tabela 15 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos, por forma de chegada dos usuários, existência de critério de seleção de atendimento e registro dos atendimentos – Brasil, 2014-2015.....	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
CEBAS – Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIT – Comissão Intergestora Tripartite
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS – Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centros de Referência Especializada de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
GIFE – Grupo de Empresas, Institutos e Fundações Empresariais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade assistida
LBA – Legião Brasileira da Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MSE – Medida socioeducativa
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS
OSC – Organizações da Sociedade Civil
PAIF – Serviço de proteção e atendimento integral à família
PAEFI – Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos
PEAS – Pesquisa de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos de Assistência Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PSC – Prestação de serviços à comunidade
PT – Partido dos Trabalhadores
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS)
SCFV – Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos
SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS)

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA PENSAR A PROVISÃO DE SERVIÇOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	31
1.1 Perspectiva histórica na análise de políticas sociais: contribuições do neoinstitucionalismo histórico.....	31
1.2 As dinâmicas de coordenação na implementação de políticas públicas	36
2 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	46
2.1 Trajetória das relações entre Estado e organizações da sociedade civil na área da assistência social no século XX	47
2.2 A reforma "tardia" na área da assistência social e o Sistema Único da Assistência Social: implicações nas relações entre Estado e organizações da sociedade civil no período recente (2003-2014)	62
2.2.1 Movimentos paralelos: o debate em torno do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	72
3 O CENÁRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA ATUAL POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	79
3.1 O arranjo institucional envolvendo as organizações da sociedade civil na provisão de serviços no Sistema Único da Assistência Social	80
3.2 Caracterização das organizações da sociedade civil de assistência social no Brasil	94
4 DILEMAS E TENSÕES DA PROVISÃO DE SERVIÇOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	114
4.1. Os efeitos da trajetória da assistência social no processo de estruturação do SUAS... 114	
4.2. Formulação e implementação da política pública de assistência social: o lugar institucional das organizações da sociedade civil e as dinâmicas de provisão de serviços	120

4.2.1 Centralização decisória e regulamentação no processo de formulação da política de assistência social: o papel de coordenação do governo federal	121
4.2.1.1 Efeitos dos instrumentos da política pública o SUAS: regulamentação e gestão das organizações da sociedade civil.....	126
4.2.2 A provisão descentralizada de serviços na política de assistência social: dinâmicas de implementação envolvendo organizações da sociedade civil	132
4.3. O SUAS e as organizações da sociedade civil: as relações entre atores públicos e privados e suas implicações identitárias.....	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
REFERÊNCIAS.....	158
APÊNDICE	168
APÊNDICE A – Roteiros de entrevista e quadros analíticos.....	168
APÊNDICE B – Modelo de Termo de Consentimento para participação nas entrevistas..	177

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender os dilemas e tensões envolvidos na atual dinâmica de papéis e relações entre Estado e organizações da sociedade civil (OSC) na provisão de serviços na área da assistência social no Brasil, sobretudo frente às reconfigurações na política nacional ocorridas no período recente (a partir dos anos 2000) – o que tem como marco o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Como será explorado, os direcionamentos adotados parecem tornar mais complexas estas relações e a gestão pública no campo da assistência social e sua análise é relevante do ponto de vista político e acadêmico.

A partir de uma perspectiva histórica, desenvolvida na literatura por autores vinculados ao neoinstitucionalismo histórico, entende-se que essa reflexão implica em compreender o processo de constituição do papel das OSC na política pública de assistência social no Brasil no último século, buscando identificar os efeitos, continuidades e rupturas nos padrões dessas relações no período recente. A partir daí, ganha importância a discussão sobre o significado da criação e implementação do SUAS como marco normativo e institucional que possivelmente tem impacto sobre as relações entre Estado e OSC nessa área.

O período dos dois governos de Lula (2003-2010) e o primeiro de Dilma (2011-2014) foi marcado pela ampliação e estruturação das políticas sociais em âmbito nacional, processo que tem como referências importantes os programas e planos implementados na área da assistência social, concretizados com o SUAS – instrumento criado em 2005 pelo governo federal e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que visa organizar a gestão da política de assistência social no Brasil. Vale destacar que o SUAS é parte e consequência de um movimento mais amplo e processual de reconhecimento e construção da assistência social como política pública de responsabilidade estatal, que ganha força a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e inclui outros marcos igualmente importantes – como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, ou a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004. Apesar de as OSC estarem previstas nessas normativas, estas são tidas como “prestadoras complementares de serviços socioassistenciais”, o que traz mudanças relevantes, uma vez que deixam de ser provedoras exclusivas desses serviços – como se verificava anteriormente como padrão historicamente enraizado em muitos municípios brasileiros. Assim, é bastante difundida a interpretação do SUAS como um processo de “regulação estatal no campo da proteção social”, no qual se pretende “constituir o campo do dever de Estado” (SPOSATI,

2009, p. 47-48) – de modo que o Estado, além do papel de regulador e coordenador da política, passa a executar diretamente serviços socioassistenciais.

O termo *organizações da sociedade civil (OSC)* é aqui utilizado para designar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e com finalidade pública, conforme estabelecido pela legislação brasileira atual (BRASIL, 2014c). A utilização desse termo é bastante recente na literatura brasileira e vem crescendo nos últimos anos. As OSC seriam as famosas e comumente chamadas de “ONGs” (Organizações Não-Governamentais) ou “organizações do Terceiro Setor”, termos que vêm caindo em desuso em função de seu caráter impreciso, além de se tratar de uma definição com base na negação – “aquilo que não é” (no caso, organizações que *não são* Estado, o que poderia incluir diversos outros atores, como as empresas ou os partidos políticos). Esses conceitos e definições não são, de modo algum, consensuais, sendo este um debate que envolve uma série de nuances e disputas de sentidos. A similaridade do conceito de OSC ao de “ONG”, ambos empregados com sentido mais amplo, é proposta por alguns autores, como Teodósio (2014, p. 129), que considera que esse termo abarca diferentes aparatos institucionais, que têm em comum “[...] o fato de resultarem da articulação de indivíduos na esfera pública, ou seja, surgem em torno de fluxos de ação coletiva”. Outros autores, como Lavalle, Castello e Bichir (2007), apesar de também explorarem os vários tipos de OSC, chamam a atenção para o fato de que o conceito de “ONG”, no Brasil, é utilizado na literatura para se referir mais especificamente às organizações “de *advocacy*”, isto é, cuja atuação se direciona à defesa de causas e demandas – enquanto sua acepção mais genérica seria a utilizada no debate internacional, por trás do conceito de “*NGO*” (*Non-Governmental Organization*).

Neste trabalho, o termo adotado, de modo abrangente, é OSC, assumindo-se que ele inclui diferentes formatos e tipos de iniciativas institucionalizadas (associações ou fundações) da sociedade civil. A utilização desse termo inclusive na discussão histórica poderia incorrer numa espécie de anacronismo (uma vez que esse é um conceito recente e será usado para se referir a organizações muito anteriores a ele); entretanto, esta opção se justifica justamente pelo sentido amplo utilizado, que abarca essas formas anteriores, ainda que, no momento de sua criação, elas não fossem designadas dessa forma.

De acordo com a última FASFIL¹ (IBGE, 2012), em 2010, havia 291 mil fundações

¹ A FASFIL 2010 se trata da edição mais recente desta pesquisa que examina o universo das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Tratando mais especificamente das organizações que atuam na área da assistência social, a última edição (2014-2015) da Pesquisa de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos de Assistência Social (PEAS) abrange um universo de quase 14 mil unidades de prestação de serviços socioassistenciais privadas sem fins lucrativos (IBGE, 2015).

Um dos consensos na literatura é a caracterização do setor das OSC como bastante diversificado (BRINKERHOFF, J.; BRINKERHOFF, D., 2002; ZIMMER, 2010) e as formas de classificação dos vários tipos de organizações que são abrangidos pelo conceito de OSC também são muitas. Alves (2005) chama a atenção para uma contradição na produção acadêmica nessa área, uma vez que muitos autores, apesar de reconhecerem a heterogeneidade das ações e tipos de organizações dentro do campo das OSC, ao manipularem conceitos para categorizá-lo, acabam por reduzi-lo e criam "[...] um monopólio de saber sobre o universo não-lucrativo a partir de seu próprio ponto de vista" (ALVES, 2005, p. 2).

A partir de um amplo trabalho empírico, a tipologia proposta por Lavallo, Castello e Bichir (2007) busca classificar os atores abrangidos pelo universo das OSC – ou "organizações civis", para citar o conceito utilizado pelos autores – e, para isso, se baseia nos critérios de (a) relação das organizações com seus beneficiários e (b) perfil das atividades. Entre os tipos de OSC resultantes do cruzamento desses dois critérios, estão: as "organizações populares", que se orientam para a mobilização coletiva de demandas populares; as "articuladoras", que são organizações fundadas por outras entidades e que buscam coordenar e articular ações, agendas e capacidades de diferentes atores; as "ONGs", que, como já destacado, se referem a organizações de *advocacy*; os "fóruns", que são espaços de encontro e consolidação de agendas; as "associações de bairro", que têm atuação territorial e buscam canalizar demandas sobre infraestrutura urbana; as "associações comunitárias", que servem aos seus membros, que constituem grupos de convivência específicos; e, finalmente, as "*entidades assistenciais*", que "[...] trabalham prestando serviços diretos a terceiros, concebidos como públicos-alvo a partir de critérios de vulnerabilidade" (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007, p. 490) – estas últimas serão as aqui focadas (além de algumas associações de bairro e associações comunitárias, desde que estejam voltadas diretamente à execução de serviços à população).

Vale destacar que a análise e discussão sobre os perfis e relações das OSC com o Estado varia de acordo com a área de política pública abordada – cada uma com suas peculiaridades e trajetórias específicas. No caso da assistência social, entre as diversas formas

possíveis de classificação, as resoluções do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) vigentes atualmente distinguem entre entidades “de atendimento”, “de assessoramento” e “de defesa e garantia de direitos” (Resoluções CNAS no. 109/2005, 27/2011 e 33/2011). Para a discussão aqui pretendida, serão focadas as organizações do primeiro tipo, que prestam serviços socioassistenciais contínuos diretamente a indivíduos e famílias. Com base nessas distinções mencionadas, a ênfase deste trabalho estará nas *OSC de atendimento que atuam na área da assistência social*, o que busca privilegiar a reflexão sobre o papel das OSC na *provisão de serviços* da assistência social, considerando-se que a questão de quem é (ou as diferentes perspectivas históricas e políticas sobre quem “deve ser”) o *executor* da política parece ser central nos distintos direcionamentos que ela assume.

Assim, se no período da década de 1990, o discurso oficial das reformas governamentais defendeu um processo de transferência de responsabilidades e atividades públicas para outros atores em diversas áreas, considerando-se que, dessa forma, o Estado “abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços” (BRASIL, 1997b, p. 9), no caso particular da assistência social, identifica-se um processo oposto, no qual o Estado começa a assumir a execução direta de diversos serviços, sobretudo por meio da criação, em todo território nacional, de equipamentos públicos – como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Mais do que isso, é possível observar um processo de estruturação da política pública nessa área, o que implicou na regulação da atuação dos atores que dela fazem parte, como as OSC. Nesse sentido, como será aprofundado neste trabalho, a constituição dessa política envolve uma dinâmica de interações e interpretações de papéis pautada por instituições – como normas, sistemas de informação e instrumentos de políticas públicas –, que vêm sendo construídas recentemente e que parecem ser centrais nesse processo de alteração de padrões históricos de provisão dos serviços, por um lado, ao passo que reforçam outros, por outro.

A partir desses aspectos, uma série de questões, referentes aos dilemas e tensões envolvidos nessas relações entre Estado e OSC no contexto atual na área da assistência social, são abordadas neste trabalho: 1) De que maneira o SUAS altera o papel das OSC nas políticas públicas e sua relação com o Estado? 2) Do ponto de vista do Estado, de que maneira são estabelecidos parâmetros mínimos que assegurem o caráter público dos serviços do SUAS (executados também pelas OSC)? 3) Por outro lado, da perspectiva das OSC de atendimento que atuam na área da assistência social, de que maneira esta vinculação direta com o Estado influencia suas escolhas estratégicas e focos de atuação? 4) De que maneira os serviços

realizados pelas OSC dialogam, influenciam e são influenciados por aquilo que é preconizado na atual política de assistência social? 5) Quais são os espaços de autonomia e discricionariedade por parte das OSC frente às regulamentações nessa área (inclusive para que se permitam adaptações a contextos e dinâmicas locais)?

Naturalmente, não há a intenção de responder todas essas questões neste trabalho, considerando a complexidade nelas envolvida, bem como o fato de abarcarem aspectos relacionais e interpretativos, além de se referirem a processos ainda em aberto. Entretanto, buscando dialogar com os distintos aspectos, questionamentos e tensões aqui brevemente destacados, pretende-se, neste trabalho, identificar de que maneira os diferentes atores-chave significam os papéis do Estado e das OSC na política pública de assistência social, justamente considerando que esses papéis não estão dados ou possam ser “revelados”; pelo contrário, entende-se que esses são processos ainda em curso, permeados por significados em disputa². Nesse sentido, é fundamental identificar também os principais marcos temporais e normativos na trajetória da assistência social no que se refere ao papel das OSC nesse campo – portanto, sem a pretensão de reconstituir a história dessa área, mas sim privilegiando o processo de constituição das relações entre atores públicos e privados que dela fazem parte. Dessa forma, destaca-se a intenção de analisar os processos e espaços de construção institucional em torno de um sistema ainda em implementação, com foco em seus efeitos nas relações que se estabelecem entre Estado e OSC nessa área.

A partir das questões destacadas, é possível explicitar algumas hipóteses que norteiam os focos de investigação, escolhas metodológicas e de lentes teóricas adotadas nesta pesquisa. Em primeiro lugar, acredita-se que o período inicial de implementação do SUAS (a partir de 2005) foi marcado por uma concepção de afirmação da ação estatal (com foco voltado à execução dos serviços socioassistenciais diretamente por equipamentos públicos), o que implicaria em uma diminuição da importância das OSC no papel da provisão de serviços; entretanto, ao longo dos anos, houve um processo de flexibilização dessa ideia e a oferta privada também foi reconhecida e incorporada à lógica do sistema. Um segundo ponto é que a incorporação e regulamentação da participação das OSC no SUAS não necessariamente produz alterações efetivas em sua atuação (identitárias ou nos serviços realizados), sendo as adaptações mais substantivas aquelas operacionais e referentes às exigências relacionadas ao repasse de recursos; ademais, provavelmente, o modo pelo qual essas dinâmicas ocorrem na

² Como será aprofundado na descrição das estratégias metodológicas, não há a intenção de se fazer uma análise profunda ou exaustiva acerca destas interpretações, mas sim sobrepor, por meio da realização de entrevistas, olhares dos diferentes tipos de atores envolvidos nestas relações.

prática variam imensamente de acordo com os diferentes perfis organizacionais e contextos locais. Além disso, entende-se que as OSC que atuam na área da assistência social assumem um papel de caráter bastante “executor”, no sentido de realização de serviços definidos pelo poder público, de modo pouco propositivo, com pouco espaço para perseguir objetivos e propostas próprios, o que também implica em sua baixa autonomia e frágil postura crítica e de controle social em relação ao Estado. Por fim, outra hipótese que pretende ser verificada neste trabalho é de que a participação privada na oferta de serviços socioassistenciais no período recente se estabelece “a reboque” da estruturação de capacidades estatais para oferta diretamente pública, de modo que há uma tendência de que, à medida em que o Estado cria equipamentos, equipes e *expertise* para execução dos serviços, haja uma diminuição da oferta e conveniamento com OSC para tal (levando, no limite, ao fechamento de muitas organizações).

Vale mencionar que a vinculação desse problema de pesquisa com o campo de públicas tem se mostrado um caminho bastante rico de reflexão. Ao longo do processo de produção de políticas públicas, é possível identificar diversos atores, para além do “Estado”, agindo e influenciando-o, o que torna essas dinâmicas cada vez mais complexas; dessa forma, são fundamentais análises que busquem compreender as interações entre atores estatais e não-estatais nas políticas públicas, uma vez que elas têm implicações nos conteúdos, formatos e decisões assumidos.

A discussão mais aprofundada da ideia de OSC implica na reflexão sobre suas dinâmicas de interação com outros atores, sobretudo o Estado. Contrapondo-se a alguns autores, Lavallo e Szwako (2015) defendem que a relação entre Estado e sociedade civil não se trata de uma dicotomia, mas, ao contrário, estes “se constituem mutuamente” (p. 9), de modo que se estabelece entre esses âmbitos uma relação de codeterminação. Nesse sentido, a análise dos papéis e interações entre Estado e OSC se revela um importante e complexo campo de estudos e interpretações, que, de acordo com esses autores, vem sendo expandido e passa por renovações analíticas.

Como se busca defender, o foco no papel das OSC nas políticas públicas é uma opção relevante, pouco explorada ou problematizada (COUTO et al., 2011), sobretudo no que se refere a abordagens mais analíticas e explicativas (e menos normativas) – como a pretendida neste trabalho³ –, de modo que esse é um campo permeado por dilemas, questionamentos e

³ Dessa forma, este trabalho se aproxima mais diretamente da abordagem da ciência política sobre as políticas públicas, que se propõe a compreender as políticas e o Estado por meio de um olhar analítico e que busca considerar a complexidade envolvida nestes processos – assim, têm menos destaque nesta pesquisa objetivos relacionados a preocupações operacionais ou prescritivas que marcam o campo da administração pública

perguntas em aberto. Nesse sentido, não se pretende aqui concluir o quão positivas ou negativas são essas relações – como fazem muitas das interpretações nesse campo (sobretudo, a partir da década de 1990) –, mas sim compreender *como* essas relações ocorrem no caso da política de assistência social.

A revisão bibliográfica realizada mostrou que grande parte dos trabalhos que buscam discutir as políticas públicas a partir do papel e relações do Estado com as OSC se baseiam e enfatizam os efeitos das dinâmicas que marcam a administração pública na década de 1990, porém, são ainda preliminares as análises que incluem processos e marcos mais recentes em suas discussões. Por outro lado, os muitos estudos sobre a política recente de assistência social tendem a analisar a implantação do SUAS exclusivamente a partir da perspectiva governamental, mas são incipientes as reflexões que buscam discutir as dinâmicas e papéis dos atores envolvidos ou que dialoguem com o campo de políticas públicas – a exemplo do que começam a propor, em relação a aspectos distintos, os trabalhos de Couto et al. (2011), de Stuchi, Paula e Paz (2012) ou de Gutierrez (2015). É justamente nesta arena de análise – que, a partir de uma perspectiva histórica, procura compreender como Estado e OSC interagem e estabelecem relações de papéis na política pública na área de assistência social – que este trabalho se insere e com a qual busca colaborar. Assim, apesar de dentro do escopo modesto de uma pesquisa de mestrado, pretende-se contribuir com o desafio proposto por Lavalle e Szwako (2015, p. 15), a partir de um panorama do atual estágio da discussão teórica nesse campo:

[...] documentar extensivamente as diversas modalidades de interdependência que ocorrem em diferentes interfaces sócio-estatais [...]; identificar padrões pretéritos de interdependência entre atores sociais e Estado, diagnosticar padrões emergentes e se debruçar sobre as consequências dessas transformações.

Dessa forma, acredita-se que a área da assistência social se trata de um caso especialmente interessante para se pensar a provisão de políticas públicas envolvendo atores não-estatais (neste caso, as OSC), uma vez que os processos específicos vivenciados nesse campo problematizam e desafiam análises muitas vezes generalizadoras que discutem as dinâmicas entre Estado e OSC de modo mais abrangente.

Para tal, além da já mencionada discussão histórica, este trabalho dialoga com as contribuições teóricas a respeito de implementação e coordenação de políticas públicas – que envolve também as temáticas de instrumentos de políticas públicas e capacidades institucionais. Dessa forma, procura-se equilibrar reflexões que olhem tanto para o âmbito da

estrutura (com foco nas instituições) das política pública, como para o da *agência* (ou dos modos como se dão, na prática, as dinâmicas de sua operação). Esse debate a respeito das perspectivas teóricas adotadas é aprofundado no primeiro capítulo.

Aspectos metodológicos

A pesquisa aqui apresentada se trata de um estudo qualitativo norteado por objetivos analíticos e explicativos e que propõe uma abordagem interpretativista, que busca compreender o fenômeno analisado a partir dos significados e conceitos produzidos e utilizados pelos atores a ele relacionados (GEPHART, 2004). Dessa forma, considerando que o objeto de estudo se refere à atuação e inter-relação entre diferentes tipos de atores (governamentais e não governamentais) e envolve processos ainda em curso e permeados por definições em disputa, essa perspectiva permite examinar a complexa rede de interpretações produzidas (VERGARA; CALDAS, 2005) – afastando-se do intuito de “revelar” uma única “verdade” (DENZIN; LINCOLN, 2000). Para tal, a proposta de coleta e análise dos dados buscou combinar algumas estratégias complementares, tais como análise de *documentos públicos* e de *dados secundários e entrevistas*.

A análise de **documentos públicos** teve como intenção compreender como a política da assistência social (e, sobretudo, o SUAS) vem se estruturando e, com isso, definindo e normatizando a atuação do Estado e das OSC de atendimento ao longo do tempo. Para isso, foram analisados os normativos relevantes relacionados a essa temática: além dos documentos fundamentais da área da assistência social, reconhecidos como os norteadores e fundantes do SUAS (como a LOAS, a PNAS e as Normas Operacionais – NOBs/SUAS), foi essencial acessar as publicações de deliberações do CNAS e do MDS (resoluções e decretos-lei) referentes a questões mais específicas. Esse tipo de instrumento legislativo, além de contribuir na análise da estrutura e funcionamento desse sistema, permitiu compreender o caráter processual de construção e regulação dos papéis e modos de atuação e de relação das OSC com o Estado dentro do SUAS. Dessa forma, a partir desse material, pretendeu-se, como sugere Spink (1999, p. 136), obter dados que, no que se refere aos direcionamentos da política de assistência social, possam “[...] refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas”, bem como o “[...] ir e vir das versões circulantes assumidas ou advogadas”.

Outra importante fonte de informações para esta pesquisa se refere a **dados secundários**, sobretudo, as pesquisas estatísticas e bases de dados já publicadas pelo governo federal. Entre as principais, está a PEAS, que teve sua primeira edição publicada em 2006 e a segunda em 2014-2015. Esta pesquisa é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o MDS e extrai dados da FASFIL (pesquisa que examina o universo de todas as fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil), com foco nas organizações prestadoras de serviços socioassistenciais e abrangidas pela política pública; a PEAS (sobretudo a edição mais recente) trouxe importantes dados que permitiram caracterizar o campo das OSC que atuam na área da assistência social. Outra fonte de dados relevante é o *Censo SUAS*, que é realizado anualmente desde 2007, por meio de um trabalho conjunto entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), ambas vinculadas ao MDS; as informações coletadas, entre outras coisas, subsidiam o governo federal no processo de expansão do cofinanciamento para os serviços socioassistenciais. A principal contribuição desta pesquisa se refere às informações referentes à *composição da oferta* dos serviços socioassistenciais entre unidades públicas e privadas, o que é fundamental a esta reflexão.

A fim de gerar informações e identificar tendências em relação ao comportamento das parcerias estabelecidas entre Estado e OSC de atendimento na área da assistência social ao longo do tempo, os dados relevantes de ambas as pesquisas foram analisados, resumidos, organizados e interpretados; também foram realizados exercícios comparativos de justaposição de informações distintas e de aplicação de filtros a partir das bases brutas de dados. De modo geral, é possível destacar dois principais usos a partir da opção metodológica de análise de dados secundários: além de gerarem as informações propriamente ditas – fundamentais para a caracterização do campo das OSC que atuam na área da assistência e a compreensão das dinâmicas de oferta pública e privada de serviços no SUAS –, estas pesquisas revelam os distintos focos de atenção das burocracias do MDS e as agendas governamentais ao longo do processo de implementação desse sistema.

Por fim, realizou-se um total de catorze **entrevistas**, com diferentes tipos de atores. Num primeiro momento, foram feitas três entrevistas de tipo exploratório, com pesquisadoras do campo de OSC cujos trabalhos são referências importantes para esta pesquisa; são elas: Ana Claudia Teixeira (UNICAMP), Júlia Amâncio (UFLA) e Patrícia Mendonça (EACH/USP). Estas entrevistas, em formato aberto⁴, trouxeram importantes contribuições em

⁴ As duas primeiras entrevistas (Ana Claudia Teixeira e Júlia Amâncio) foram completamente abertas; já a última delas (Patrícia Mendonça) foi dividida em uma primeira parte aberta e outra baseada em um roteiro

relação aos direcionamentos do projeto de pesquisa, uma vez que orientaram novas escolhas e também legitimaram a relevância da proposta. Além disso, essas conversas resultaram em indicações de trabalhos e atores relevantes no campo, que foram incluídos no processo desta pesquisa.

Já as entrevistas da etapa de pesquisa de campo propriamente dita envolveram atores-chave de diversos perfis e grupos relacionados ao problema de pesquisa: burocracias do governo federal – três gestores públicos da SNAS/MDS e uma da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) –, uma representante do CNAS (pela sociedade civil), um pesquisador da área do serviço social (e que também já foi gestor do MDS e representante governamental no CNAS) e, finalmente, gestores de cinco OSC de atendimento na área da assistência social, com perfis bastante diversos (além da representante do CNAS, que também é OSC).

O processo de preparo das entrevistas envolveu o mapeamento e definição dos nomes (de pessoas ou cargos e das instituições) a serem entrevistados, os convites e negociações para participação na pesquisa e a elaboração de cinco roteiros semi-estruturados, específicos para cada grupo de entrevistas (separados em: SNAS/MDS, SGPR, CNAS, pesquisadores e OSC). Todos os roteiros foram formulados a partir dos principais conceitos e constructos do quadro teórico, bem como das questões analíticas e hipóteses desta pesquisa, o que foi sintetizado em quadros analíticos ao final de cada roteiro – os roteiros e seus respectivos quadros analíticos estão disponíveis no Apêndice A desta dissertação.⁵

As OSC entrevistadas foram definidas a partir de alguns critérios gerais, incluindo a diversidade regional, de porte de município no qual se localiza, do tipo de serviço prestado e do porte da OSC – com a intenção de abranger diferentes perfis e contextos, o que foi norteado pela análise de dados secundários de caracterização cenário nacional e do campo de OSC que atuam na área da assistência social. Além disso, foram selecionadas organizações mais antigas – fundadas, no mais tardar, até os primeiros anos da década de 1990, de modo que, em suas trajetórias organizacionais, tenham vivenciado os principais marcos históricos discutidos nesta pesquisa. Todas as OSC entrevistadas estão cadastradas na base de dados do Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a), sendo algumas delas selecionadas diretamente desta base (de modo aleatório, após a aplicação de uma série de filtros relacionados aos critérios descritos) e outras cujo contato foi facilitado por outras formas de indicação e intermediação.

semi-estruturado.

⁵ O roteiro direcionado às OSC passou por uma revisão ao longo do processo da pesquisa e foi reformulado – a segunda versão pode ser encontrada no Apêndice A.6.

As entrevistas foram realizadas presencialmente⁶ ou por telefone (caso este de duas entrevistas com OSC) e, em todos os casos, seu áudio foi gravado, com a prévia autorização dos entrevistados, que também assinaram um Termo de Consentimento (cujo modelo pode ser verificado no Apêndice B) concordando em participar da pesquisa nos termos propostos. As entrevistas realizadas são descritas no quadro abaixo; a fim de manter a confidencialidade dos nomes dos entrevistados, porém sem perder a informação que contextualiza o perfil e lugar de fala de cada um deles, na última coluna desse quadro, propõe-se um código que identificará cada entrevistado nas citações diretas e indiretas ao longo desta dissertação.⁷

Tabela 1 – Descrição das entrevistas realizadas na pesquisa e código de identificação de cada uma delas

Tipo de ator	Instituição / Perfil institucional	Cargo (ou nome) do entrevistado	Data	Código de identificação
Entrevistas exploratórias				
<i>Acadêmico (professores/ pesquisadores)</i>	UNICAMP	Ana Claudia Teixeira	05/11/14	-
	Universidade Federal de Lavras (UFLA)	Júlia M. Amâncio	13/11/14	-
	EACH/USP	Patrícia Mendonça	26/11/14	-
Entrevistas da etapa de campo				
<i>Governo federal / atores estatais</i>	Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (SNAS/MDS)	Coordenadora-Geral de Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada	17/06/15	Rede/DRSP
	Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (SNAS/MDS)	Coordenadora-geral de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social	17/06/15	Cebas/DRSP
	Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (SNAS/MDS)	Ex-Diretora do Departamento (Obs.: não é mais gestora na SNAS/MDS)	16/06/15	Ex-diretora/DRSP

⁶ Para a realização de entrevistas presenciais com gestores públicos federais, representante do CNAS e o pesquisador da área da assistência, foi realizada uma viagem à Brasília em junho/2015, que contou com auxílio financeiro do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) – verba PROAP.

⁷ A estratégia de confidencialidade foi alterada ao longo do processo de entrevistas, sendo as primeiras não-confidenciais (o que parecia fazer sentido, uma vez que os cargos dos entrevistados são informações importantes para contextualizar seu lugar de fala e já eram, em si, reveladores da identidade de seus ocupantes); entretanto, como as falas das entrevistas foram bastante institucionais (e pouco pessoais), optou-se por designar apenas o cargo/instituição destes entrevistados. Esta decisão também foi guiada pelo objetivo de padronização no uso dos resultados, já que, na etapa de entrevistas com as OSC, foi pactuada a preservação dos nomes dos entrevistados e suas instituições (com a intenção de criar um ambiente mais confortável e livre de possíveis restrições às colocações).

	Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR)	Assessora especial do Gabinete da SGPR; principal liderança governamental no MROSC	16/06/15	Assessora/SGPR
<i>CNAS</i>	CNAS OSC internacional; grande porte; atuação em muitos municípios brasileiros; base religiosa (católica); atuação nas áreas de educação e assistência social.	Conselheira nacional (representante da sociedade civil) do CNAS; coordenadora da unidade do Rio Grande do Norte	17/06/15	SC/CNAS
<i>Acadêmico (professores/pesquisadores)</i>	Universidade Federal de Goiás	Professor e pesquisador de serviço social; foi conselheiro e vice-presidente do CNAS; foi burocrata no MDS ¹	18/06/15	Pesquisador/UFGO
	Federação nacional de organizações que atuam em todo o país na área de atendimento a pessoas com deficiência; grande porte. ²	Coordenadora Nacional de Assistência Social da Federação ³	20/08/15	OSC1
	Organização internacional; atuação em muitos municípios brasileiros; base religiosa (católica); representação em diversos conselhos (municipais e nacionais); grande porte (orçamento anual no Brasil de mais de R\$ 20 milhões); serviços na área da educação e da assistência social (convivência e fortalecimento de vínculos).	Entrevista conjunta com duas pessoas da equipe da sede nacional (gestão central): 1) Coordenação de desenvolvimento institucional; 2) Responsável pela cooperação internacional	26/11/15	OSC2
<i>OSC de assistência social</i>	Organização de pequeno/médio porte; atuação local (âmbito municipal); base religiosa (católica); serviço de acolhimento institucional; fundação na década de 1980. Município (metrópole, capital): Belo Horizonte (MG) ⁴	Coordenação de uma das unidades de acolhimento.	25/11/15	OSC3
	Organização de médio porte (orçamento anual de cerca de R\$ 3 milhões), atuação local (em uma comunidade específica); fundada na década de 1950; serviços na área da educação e da assistência social (convivência e fortalecimento de vínculos). Município (metrópole, capital): São Paulo (SP) ⁵	Entrevista conjunta com duas pessoas da gestão da organização: 1) Diretora do centro da criança e do adolescente; 2) Diretora executiva (da organização)	09/12/15	OSC4

Organização de pequeno porte (orçamento anual da parte da assistência social de menos de R\$ 300 mil); atuação local; fundada no final da década de 1970; serviços na área da educação (creche) e da assistência social (convivência e fortalecimento de vínculos). Município de pequeno porte (20 mil habitantes): Carambeí (PR) ⁶	Assistente social (coordenação)	16/12/15	OSC5
---	---------------------------------	----------	------

¹ Por ser este um entrevistado com perfil e trajetória profissional diversificada, esta entrevista mesclou os roteiros direcionados a pesquisadores, ao MDS e ao CNAS, assumindo caráter bastante livre.

² Organização sugerida na banca de qualificação de mestrado.

³ Única entrevista com OSC realizada a partir da primeira versão do roteiro (Apêndice A5). Todas as demais foram feitas com base na segunda versão (Apêndice A6).

⁴ Organização selecionada diretamente da base do Censo SUAS, a partir dos critérios: execução de serviço de acolhimento institucional (o mais realizado por organizações privadas, entre os de proteção social de alta complexidade), médio porte e localização no estado de Minas Gerais (o segundo estado, depois de São Paulo, com maior concentração de unidade de acolhimento).

⁵ Organização selecionada diretamente da base do Censo SUAS, a partir dos critérios: execução de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (o mais realizado por OSC), atuação local (bairro) em São Paulo (o maior município do país e o estado que mais concentra OSC que atuam na área da assistência social).

⁶ Organização selecionada diretamente da base do Censo SUAS, a partir dos critérios: execução de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (o mais realizado por OSC), pequeno porte, localizada em um município de pequeno porte e da região Sul do país (a segunda, depois da Sudeste com maior concentração de OSC que atuam na área da assistência social – sendo o estado o Paraná o com maior quantidade dessas organizações, depois de SP e MG).

Fonte: Elaboração própria.

Após realizadas, as entrevistas foram transcritas e analisadas a partir da estratégia de categorização, ou “análise por *templates*”, como proposto por King (2004), que se refere à utilização de técnicas de organização e análise de dados textuais. Para tal, o pesquisador produz uma lista de categorias relacionadas aos temas identificados nesses textos e os organiza de modo a representar as relações entre eles. Essas categorias – que podem ser mais descritivas ou interpretativas – são atribuídas a segmentos dos textos analisados, que passam a ser identificados a determinado tema. Essa é uma técnica considerada apropriada em pesquisas nas quais se pretende apreender perspectivas e visões divergentes para um mesmo fenômeno (KING, 2004), como proposto aqui. Como sugere Godoy (2006), o processo de categorização exige a segmentação e divisão dos dados em unidades, entretanto, é fundamental que essa dinâmica se dê sem que se perca a sua conexão com o todo. Nessa perspectiva, as categorias são entendidas como “tentativas e preliminares desde o início da análise e permanecem flexíveis já que, sendo derivadas dos próprios dados, devem acomodar dados posteriores” (GODOY, 2006, p. 138), de modo que podem e devem ser revistas constantemente. Dessa forma, as categorias finais utilizadas na análise das entrevistas – que derivaram dos referenciais teóricos, das questões e hipóteses de pesquisas, dos quadros

analíticos dos roteiros e dos próprios resultados obtidos – foram:

- Papeis e relações entre Estado e OSC
- Definição setorial da área da assistência social / intersectorialidade
- Concepções do papel das OSC no SUAS
- Processos de adaptação institucional das OSC ao SUAS (desenvolvimento de estratégias, capacidades institucionais, etc.)
- Dinâmicas de implementação da política pelas OSC (adaptações nos serviços, discricionariedade, etc.)
- Identidade das OSC
- Regulamentação e coordenação da política de assistência social (governo federal)
- Instrumento de políticas públicas
- Disputas políticas na construção da política de assistência social (ex: no CNAS)

Seguindo algumas das recomendações de Tesch (1990⁸ apud GODOY, 2006, p. 137-138), a análise de dados ocorreu de modo concomitante e paralelo à sua coleta (e não considerada uma última etapa, feita somente quando o restante fosse finalizado) – inclusive norteando novas escolhas metodológicas.

Ao longo de todo o percurso desta pesquisa, buscou-se lidar com o desafio de realização de uma análise em nível *meso* (âmbito nacional), porém sem perder de vista a intensa heterogeneidade aí envolvida, tanto no que se refere ao campo das OSC, quanto ao que se denomina por “Estado”, considerando-se também as diversidades territoriais e especificidades locais – o que inclui, entre outros tantos fatores, as diferenças regionais, de porte e perfis de organizações e municípios, de capacidades institucionais instaladas, nas relações intergovernamentais, etc. Essa escolha teve reflexos na discussão analítica e também norteou, dentro dos limites de escopo desta pesquisa, algumas opções metodológicas – como, por exemplo, a análise de dados secundários por estados e a exemplificação de casos municipais para algumas variáveis (e não apresentação apenas de valores nacionais agregados) ou, ainda, a seleção das OSC entrevistadas levando em consideração a diversidade geográfica, de porte e serviço realizado.

*

⁸ TESCH, R. *Qualitative research: Analysis Types and Software Tools*. New York: Falmer. 1990.

Nesta Introdução, buscou-se delimitar e contextualizar os problemas e objetivos desta pesquisa de mestrado, justificar sua relevância e pertinência e explicitar as principais escolhas analíticas e teóricas realizadas. Além disso, foi apresentada a proposta metodológica de trabalho que o processo desta pesquisa percorreu (as estratégias e seus objetivos).

O Capítulo 1 é dedicado à discussão conceitual e teórica a partir das lentes analíticas que nortearam este trabalho. Em primeiro lugar, trata da perspectiva histórica de análise, para, em seguida, aprofundar as contribuições das reflexões a respeito da implementação, coordenação e instrumentos de políticas públicas, além de breves destaques ao debate sobre capacidades estatais e institucionais.

O intuito do Capítulo 2 é resgatar a trajetória da área da assistência social no Brasil, a partir da ótica do processo de constituição das relações entre Estado e OSC nesse campo e do papel das OSC na oferta de serviços socioassistenciais, com foco no século XX e, sobretudo, início do XXI (quando se consolida a implementação do SUAS). O capítulo se encerra com uma breve discussão sobre os movimentos recentes em torno da construção de um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no país. Ao longo deste capítulo são destacados os principais marcos normativos e institucionais dessa trajetória, com foco em seus significados históricos.

O Capítulo 3 parte da compreensão do aparato normativo e institucional do SUAS, envolvendo a descrição do arranjo institucional que estrutura e regulamenta o lugar das OSC na atual política de assistência social (com foco no funcionamento do sistema por meio da análise do conteúdo de seus normativos fundamentais), para, em seguida, realizar uma caracterização do universo de OSC que atuam na área de assistência social no Brasil e da provisão de serviços socioassistenciais – o que se baseia em um exercício de análise de dados secundários oriundos de pesquisas realizadas em âmbito nacional.

No Capítulo 4, busca-se articular as diferentes reflexões realizadas ao longo do trabalho, discutindo os resultados da pesquisa à luz das contribuições teóricas; seu foco está no diálogo a respeito dos dilemas e tensões envolvidos na provisão de serviços socioassistenciais por OSC na atual política de assistência social.

Por fim, as Considerações Finais são dedicadas à síntese dos principais achados do trabalho, discutindo as hipóteses iniciais que o nortearam e evidenciando as contribuições desta pesquisa. Além disso, são destacadas agendas para pesquisas futuras, suscitadas pelas reflexões aqui realizadas e que derivam dos limites do escopo e do enfoque deste trabalho.

1 IMPLEMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA PENSAR A PROVISÃO DE SERVIÇOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo busca dialogar com as principais lentes teóricas que trazem contribuições diretas para a análise do objeto desta pesquisa. As opções teóricas e analíticas deste trabalho têm como intenção colaborar com uma análise de caráter explicativo (e não normativo ou prescritivo) e orientada à compreensão da complexidade dos processos de políticas públicas e de relação entre os atores neles envolvidos.

O capítulo está dividido em duas seções. A primeira é dedicada aos aportes do neoinstitucionalismo histórico e da observação das trajetórias para a compreensão de dinâmicas e instituições políticas. Em seguida, propõe-se um aprofundamento em questões mais relacionadas ao nível da agência das políticas públicas, com destaque às contribuições das discussões teóricas sobre implementação, coordenação e instrumentos de políticas públicas, além de breves menções ao debate sobre capacidades estatais e institucionais.

1.1 Perspectiva histórica na análise de políticas sociais: contribuições do neoinstitucionalismo histórico

Neste trabalho, a abordagem histórica se revela importante para a compreensão do problema de pesquisa proposto, uma vez que contribui na análise dos efeitos das alterações na política de assistência social ao longo do tempo. Dessa forma, o uso do neoinstitucionalismo histórico se justifica diante do fato de que os padrões de relação entre atores estatais e não-estatais são construídos processualmente e esta pesquisa busca analisar se o SUAS produz alterações nesses padrões históricos e de que maneira. Como se aprofundará, as propostas de mudanças abarcadas por esse sistema estão fortemente relacionadas à evolução institucional desta área – isto é, relativa ao arcabouço normativo, aos instrumentos de política pública e aos espaços de pactuação da política.

O conceito de *instituição* é bastante abrangente e assume ênfases distintas de acordo com cada abordagem institucionalista. De modo geral, essas seriam construções sociais e

políticas que organizam e governam as ações e interações entre os atores em um processo de política pública. Mais especificamente, a abordagem histórica do neoinstitucionalismo entende as instituições como regras formais que condicionam o comportamento dos atores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Como aborda Arretche (1995), as análises do neoinstitucionalismo histórico procuram explicar as políticas sociais como resultado de configurações históricas particulares e de estruturas sociais e instituições políticas. De acordo com esta perspectiva, a formulação e a implementação das políticas sociais são orientadas pela própria capacidade estatal e “as estruturas institucionais do Estado, tais como se conformaram historicamente em cada país, influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil” (ARRETCHE, 1995, p. 30).

Essa é uma abordagem cara à análise aqui proposta, uma vez que nos convida à compreensão das especificidades da política de assistência no Brasil, que estão relacionadas às escolhas e modelos adotados ao longo de sua trajetória – e que nortearam as possibilidades e limites de atuação dos atores públicos e privados historicamente envolvidos nessa área. Especificamente no que se refere à participação de organizações públicas e privadas na provisão de serviços, o caso da assistência social se diferencia (e até mesmo se opõe) às dinâmicas ocorridas em outras áreas de política pública, uma vez que se constata a ausência quase total do Estado nesse campo, tanto no que se refere à sua responsabilização por essa área – nunca antes pensada enquanto *política pública* de fato –, como à própria provisão de seus serviços. Enquanto em algumas outras áreas a execução privada ganhou força apenas a partir da década de 1990 – sobretudo, com o movimento de reformas administrativas do Estado –, no caso da assistência, a oferta de serviços já era realizada praticamente apenas por iniciativas da sociedade civil há séculos e, nesse mesmo período, o foco passou a estar justamente na ampliação do papel do Estado e na criação e consolidação da oferta *pública* de serviços.

Como mostra Ann Shola Orloff (1993⁹ apud ARRETCHE, 1995, p. 32-35), as estruturas institucionais e as políticas específicas “condicionam decisivamente o *timing* e o caráter das políticas sociais implementadas” (ARRETCHE, 1995, p. 32); desse modo, são considerados elementos centrais de análise: a formação do Estado nacional (no que se refere à definição das capacidades estatais e ao grau de autonomia do Estado); o contexto institucional (que inclui o conjunto de organizações e procedimentos em um dado período, de modo que é historicamente mutável e sujeito a ação dos grupos politicamente organizados); e, finalmente,

⁹ ORLOFF, A. S. *The Politics of Pensions*. Wisconsin, University of Wisconsin Press. 1993.

os processos de *policy feedback* (a ideia de que as características das políticas já estabelecidas influenciam as políticas seguintes) (ARRETCHE, 1995).

Este último aspecto é central para o neoinstitucionalismo histórico: as decisões tomadas em relação a uma instituição terão influência prolongada na política dominante, de modo que é importante compreender a história política das instituições e as decisões tomadas anteriormente para a análise das ações e decisões atuais de uma instituição. Esta ideia também é explorada por Peters (2012), que mostra que, para essa escola, o conceito de “dependência de trajetória” implica em uma situação de inércia em relação às decisões políticas iniciais, que tenderiam a persistir no caminho que a instituição tomou – dados os altos custos políticos, de tempo e recursos que as alterações implicariam. Dessa forma, as mudanças são entendidas como lentas e ocorreriam dentro do caminho de formação da instituição; a alteração desse rumo é possível, mas requer forte pressão política para ser produzida (PETERS, 2012). Esta ideia se relaciona diretamente aos pressupostos teóricos do incrementalismo, que, em oposição à concepção que enfatiza a racionalidade das decisões, entende que as políticas públicas são modificadas a partir de uma série de pequenas decisões incrementais, tomadas de modo pouco coordenado, a partir do modelo experiência/erros, e, às vezes, acidentalmente (LINDBLOM, 1968¹⁰ apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 111-112).

Como se observa, o tema da mudança política é um importante objeto de discussão na literatura do neoinstitucionalismo histórico. Uma das formas de explicar como elas ocorrem, dada essa força inercial que tende à manutenção das políticas, é a ideia de “conjunturas críticas”, que seriam momentos raros e relativamente curtos, após longos períodos de continuidade institucional, nos quais os constrangimentos à mudança são reduzidos, o que abre possibilidades para que ocorram alterações nos direcionamentos das políticas (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007¹¹ apud MARIN, 2012, p. 25). De modo similar, esta ideia também foi desenvolvida por alguns autores com o conceito de “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*), que consistiriam em alterações radicais nos padrões incrementais e ocorreriam em contingências específicas (REZENDE, 2012).

Mais recentemente, são diversos os trabalhos que desenvolvem críticas a essas formulações clássicas do neoinstitucionalismo histórico. Lascoumes e Le Galès (2012) atentam para o uso determinista, simplista ou meramente descritivo desses conceitos e pressupostos; exemplos disso seriam a adoção da ideia de que “nada muda” como ponto de

¹⁰ LINDBLOM, C. *The policy making process*, (teed. 1983). 1968.

¹¹ CAPOCCIA, G. & KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures – Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, n. 59, p. 341-369, 2007.

partida das análises ou a superestimação do conceito de “dependência de trajetória”, utilizado *a priori* para explicar a inércia das políticas públicas. Na mesma linha, Rezende (2012) considera que essas explicações “tradicionais” – baseadas, de modo geral, em modelos incrementais ou abordagens de equilíbrio pontuado – consideram apenas variáveis exógenas, sem incorporar causas institucionais para explicar as mudanças e as próprias instituições. Outra limitação estaria relacionada ao viés da estabilidade, que seria útil para compreender fenômenos associados à ordem, mas que não dá conta dos processos complexos de mudança. Além disso, pressupor que, para explicar um fenômeno, é necessário compreender as mudanças anteriores, na perspectiva de sequências dependentes, no limite, levaria ao conhecido problema da “regressão ao infinito” e reduziria a capacidade analítica sobre esses processos, ao inibir “[...] a compreensão dos efeitos dinâmicos dos legados sobre o comportamento e a ação relativa à formação das preferências dos agentes, a construção das identidades, a ação estratégica e sobre o processo decisório que produz a mudança a partir das instituições.” (REZENDE, 2012, p. 117).

Dessa forma, a partir da revisão e comparação de trabalhos do que chama de “neoinstitucionalismo histórico de segunda geração”¹², este autor propõe que teorias mais robustas sobre mudança institucional devem envolver variáveis referentes a dimensões da agência, dos elementos subjetivos e informais, das tensões dinâmicas e dos efeitos não-intencionais, considerando a interação de atores e instituições nesses processos. Assim, entende-se que “[...] as instituições produzem significado, contexto e oportunidades para elaboração estratégica de alternativas que são fundamentais na análise política das mudanças.” (REZENDE, 2012, p. 124).

No caso da assistência social, foi central investigar de que maneira as mudanças de modelo propostas nas últimas duas décadas e as concepções que as permeiam lidaram com o legado dessa área, uma vez que a ênfase no reconhecimento da assistência como política pública de responsabilidade estatal, a partir da CF/88, se opõe diretamente ao modelo de atuação de caráter voluntarista, generalista, fragmentado e subsidiário que foi reforçado historicamente nesse campo. Diferentemente da literatura amplamente difundida na área do serviço social, entende-se que “a força do legado” no caso da assistência não é relevante por si só: a preocupação analítica central desta pesquisa está voltada ao jogo entre as forças de mudança (os constrangimentos e condicionantes desses processos) e o peso relativo da

¹² Os trabalhos nomeados de neoinstitucionalismo “de segunda geração” por Rezende (2012) se tratam de formulações mais recentes de autores que desenvolvem teorias a partir da análise crítica das discussões clássicas do neoinstitucionalismo histórico, chamado “tradicional” ou “de primeira geração” por Rezende.

permanência do legado, o que implica na compreensão dos efeitos dos padrões de relações que foram constituídos nas escolhas estratégicas, concepções e disputas de sentido que marcam a política pública recente de assistência social – e, nesse sentido, a discussão sobre em que medida os normativos são suficientes para garantir mudanças nas formas de interação entre os atores envolvidos. Os reflexos dos desafios envolvidos nessa mudança de perspectiva da assistência são diversos e envolveram dificuldades de concretização desse modelo (que demorou mais de uma década para ser de fato implementado, entre sua elaboração com a LOAS, em 1993, e sua efetivação com a NOB/SUAS de 2005), um intenso esforço de normatização dessa área e inúmeros dilemas no que se refere à efetiva implementação dessas regulamentações – especialmente, no caso da participação privada na provisão de serviços socioassistenciais, uma vez que muitas organizações já tinham atuação consolidada antes da estruturação dessa política.

Entre as variáveis desenvolvidas pela segunda geração de autores como relevantes para a compreensão dos processos de mudança institucional, é possível destacar as categorias analíticas relacionadas ao plano das ideias. Nesse sentido, entende-se que as novas concepções e conceitos que emergem na política de produção de reformas têm papel fundamental nesses processos. Assim, é importante considerar, nas análises sobre esses fenômenos, as dinâmicas de formação de crenças e de estruturação das preferências e expectativas dos atores neles envolvidos (LIEBERMAN, 2002¹³ apud REZENDE, 2012, p. 121).

De acordo com Hall (1990), essa discussão remete à ideia de paradigmas, que envolvem as dimensões cognitiva, normativa (sobre o que é conveniente) e prática (como se deve agir concretamente). Segundo este autor, as mudanças podem ser de diferentes níveis, de acordo com o tipo de elementos que elas mobilizam: a alteração nas ferramentas, técnicas e instrumentos seria mais frequente e proporcionaria mudanças de primeira ordem, enquanto as modificações no modos de ação da política seriam as de segunda ordem – nesses âmbitos, se dariam os ajustes comuns da política; já as mudanças paradigmáticas mais radicais (terceira ordem) estão relacionadas aos objetivos, aos princípios gerais da política e às estruturas do Estado. Esses processos de mudança se relacionam a dinâmicas de aprendizagem social e política – envolvendo não apenas as burocracias mas também atores externos ao aparato estatal –, nas quais as ideias são consideradas centrais: os *policymakers* atuam dentro de um paradigma de política pública, isto é, uma estrutura de ideias e padrões que se reflete na

¹³ LIEBERMAN, R. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, 96 (4), p. 697-711, 2002.

natureza dos problemas que pretendem ser enfrentados, nos objetivos da política e no tipo de instrumentos utilizados para atingi-los (HALL, 1990; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Essas são perspectivas importantes para pensar as transformações na política de assistência social no período recente, no sentido de se compreender em que medida estas envolvem, de fato, mudanças de paradigma dessa área – como defendido por muitos atores acadêmicos e políticos do campo da assistência social. Além disso, é interessante observar as mudanças de concepções hegemônicas ao longo do próprio processo de implementação do SUAS ou, no mínimo, dos distintos pesos que diferentes ideias assumiram nos últimos anos.

A partir dessas discussões, acredita-se ser relevante a identificação dos grandes marcos, pontos de inflexão e evolução dos referenciais no processo de normatização dos âmbitos público e privado na política pública de assistência social no Brasil, destacando as continuidades e rupturas ao longo desse percurso. Assim, privilegiar um período determinado (2003-2014) como objeto de pesquisa implica em compreender também os processos e dinâmicas históricos (sobretudo do último século) que, como se observará, têm efeitos diretos nos direcionamentos mais recentes – a esta discussão se propõe o segundo capítulo. Por outro lado, lidando com a questão da temporalidade das dinâmicas políticas e de mudança, assume-se o desafio de analisar um processo em curso, uma vez que o SUAS se trata de um sistema ainda em implementação e as opções conceituais e políticas adotadas são objeto de disputa e estão em construção.

Nesse sentido, como discutido nesta seção, se o neoinstitucionalismo histórico contribui com a análise da estrutura da política, por outro lado, é limitado na reflexão sobre o âmbito da agência e de seu *modus operandi*. Entretanto, são muitas as contribuições teóricas já consolidadas que se ocupam desse tipo de questão analítica, como as teorias de implementação e instrumentos de políticas públicas – que envolvem diretamente as discussões sobre coordenação de políticas públicas, as tensões em termos de regulamentação e execução da política, os temas relacionados a capacidades institucionais na provisão da política e o debate sobre arranjos e intermediações entre os âmbitos público e privado. A essas discussões se dedica a próxima seção deste capítulo.

1.2 As dinâmicas de coordenação na implementação de políticas públicas

No campo de políticas públicas, tem destaque uma série de temas voltados a processos

de desenvolvimento e estruturação do Estado (o que se relaciona também ao debate a respeito de seus papéis), bem como a suas interações com outros atores. Este trabalho está mais diretamente voltado às abordagens de políticas públicas desenvolvidas no campo da ciência política e entende que a produção de políticas públicas implica necessariamente em algum tipo de envolvimento do Estado¹⁴. Entretanto, isso não significa que esse processo se restrinja à ação estatal, comumente abrangendo outros contextos institucionais e atores (não-estatais), como as OSC.

Em um balanço das principais vertentes analíticas do campo de políticas públicas, Faria (2003) chama a atenção para a insuficiência dos modelos tradicionais (como o pluralismo, o corporativismo ou o marxismo) para explicar as interações entre atores públicos e privados na produção de políticas públicas, dada a tendência à diversificação e complexificação desses processos nas últimas décadas. De modo similar, Lascoumes e Le Galès (2012) atentam para o processo de reconfiguração do que chamam, de modo mais abrangente, de *ação pública*, resultante da proliferação dos problemas públicos, das técnicas de intervenção, ferramentas e instrumentos e, o que nos é central, dos atores e espaços – uma vez que se verifica a presença de outros agentes organizadores da intervenção pública (além do Estado e da administração piramidal), o que implica em uma crise da separação clássica entre os âmbitos público e privado. Com isso, as análises da ação pública vivenciam o desafio de discutir e representar a complexidade e mobilidade aí envolvidas; a proposta de uma “sociologia da ação pública” estaria relacionada, justamente, a formas de reflexão sobre as novas configurações entre Estado e sociedade civil que enfatizem “[...] não apenas as ações dos atores, suas interações e o sentido que lhes atribui, mas também instituições, as normas, as representações coletivas e os procedimentos que disciplinam o conjunto de tais interações” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p. 39-40).

A partir dessas contribuições, entende-se aqui que as relações entre Estado e OSC são contingentes e complexas, de modo que devem ser discutidas dentro da trajetória, contexto e especificidades de cada área de política pública. Com isso, para além de elucidar as diferenças entre os setores, como fazem muitos autores, pretende-se explorar suas inter-relações e dilemas, como vêm propondo algumas discussões mais recentes no campo das OSC

¹⁴ Vale destacar que a ideia do Estado como protagonista em um processo de políticas públicas não é, de modo algum, um consenso na literatura voltada a este tema. É crescente também, sobretudo nas escolas estadunidenses, a abordagem multicêntrica, que considera que qualquer ator governamental ou não governamental pode ser protagonista no estabelecimento de uma política pública, desde que sua finalidade seja pública (de modo que as políticas governamentais seriam apenas um subconjunto das políticas públicas) (SECCHI, 2013). A esta interpretação se relaciona a perspectiva pluralista, que entende o interesse público como resultante da agregação de interesses privados (BRINKERHOFF, J.; BRINKERHOFF, D., 2002).

(BRINKERHOFF, J.; BRINKERHOFF, D., 2002; LAVALLE; SZWAKO, 2015). Para dar conta deste objetivo, diferentes lentes teóricas são importantes e trazem contribuições complementares a esta reflexão.

A respeito da implementação de políticas públicas, é vasta a literatura que trata desse tema, ainda que esse seja um campo caracterizado, sobretudo na produção nacional, por diversas lacunas analíticas, como a de discussões que tenham como foco os atores não-estatais que influenciam a implementação das políticas (LOTTA, 2012). Atualmente, já é bastante difundida a ideia de que a implementação se refere a processos não-automáticos, ou seja, não se trata da simples execução do que foi formulado; de modo muito mais dinâmico, ela é influenciada por diversos fatores contextuais e também por efeitos de *feedback* das políticas anteriores – conforme desenvolvido pelo neoinstitucionalismo histórico.

Assim, as dinâmicas reais da política mostram a limitação de modelos mais clássicos, como o do ciclo de políticas públicas, que parte de lógicas lineares e sequenciais que não consideram sua complexidade – que é enfatizada por Sabatier (2007) ao defender, de modo alternativo, o conceito de “processos de políticas públicas” (*policy process*). Autores que criticam essas visões chamam a atenção para os efeitos de retroalimentação da implementação sobre a formulação (MENICUCCI, 2006) e para o fato de a implementação ser permeada por decisões e transformações da política originalmente concebida. Ao estudar a reforma do sistema de saúde da década de 1990 no Brasil, Menicucci (2006) mostra como sua implementação acabou por se configurar como um processo de formulação desta política. Como se observará, em alguns sentidos, dinâmica similar ocorreu no percurso da implementação do SUAS, uma vez que um de seus principais esforços esteve na produção normativa de caráter processual, que traduziu, ao longo dos últimos dez anos, as diferentes concepções e direcionamentos que foram sendo construídos e repensados nessa política.

A partir desses entendimentos, é um pressuposto que os resultados da implementação não apenas podem, como muito provavelmente serão (PRESSMAN; WILDAVISKY, 1984), diferentes daquilo que se concebeu inicialmente. Assim, definições mais recentes de implementação de políticas públicas ressaltam seu caráter contingente e associam esse âmbito àquilo que se dá entre as intenções governamentais (ou expectativas da política) e seus resultados percebidos na prática (seu impacto na realidade) (FARIA, 2012).

Entretanto, Lotta (2012) atenta para a necessidade de as análises nesse campo não se restringirem à simples identificação da distância entre o que foi planejado e o que foi colocado em prática, ou, em outras palavras, a evidenciar os “erros” desse processo, como comumente se direciona parte dessa literatura – o que, em muitas análises deriva em

discussões prescritivas que buscam sugestões de como minimizar esses supostos “déficits” (LIMA; D’ASCENZI, 2013; LOTTA, 2012).

Nesse sentido, uma contribuição possível e interessante é a compreensão de como a discricionariedade opera na atuação dos atores que implementam a política, entendendo-se que, mesmo que haja padrões e normas definidos, há espaços de autonomia para uma série de decisões de como aplicá-los que são tomadas por eles. Assim, o poder discricionário na execução local das políticas públicas pode ser regulamentado por “regras secundárias” de aplicação, que se referem aos princípios práticos desenvolvidos pelos atores na materialização da ação pública; estas podem ser de três tipos: de interpretação das regras formais; de negociação e adaptação às demandas e contextos locais; ou, ainda, de resolução de conflitos (em casos de divergências com executores ou destinatários) (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Dessa forma, como os resultados da política dependem dos contextos de sua implementação, é possível que uma mesma regulamentação produza resultados distintos em realidades diferentes (LOTTA, 2012). Assim, os conflitos de interesse são entendidos como parte integrante da dinâmica da política (GONTIJO, 2012) e a discricionariedade como algo que não é em si positiva ou negativa, uma vez que pode significar, em sentido mais interativo em relação à formulação, adaptações locais por atores que detêm maior conhecimento sobre essa realidade, além de fonte de inovações e de processos de aprendizagem (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Esses são aspectos extremamente relevantes na discussão sobre a provisão de serviços socioassistenciais por OSC, com foco nos espaços de autonomia e adaptação que essas têm ao executarem a política de assistência social. Uma das hipóteses exploradas nesta pesquisa é de que o modo como os direcionamentos do SUAS são implementados pelas OSC varia de acordo com os perfis organizacionais (incluindo tamanho, composição das fontes de recursos, trajetórias organizacionais, *expertises* de atuação, relação com outras áreas de política, entre outros aspectos) e os contextos territoriais e institucionais locais (por exemplo, de acordo com as características como porte, orçamento, composição político-partidária, grau de dependência de recursos condicionados, etc.).

A partir dessas ideias, contrapontos e pontos de atenção, este trabalho buscará compreender alguns dilemas e questões relevantes do processo de implementação da política de assistência social por OSC a partir da discussão sobre a importância da estrutura institucional (isto é, normativa e referente aos arranjos que organizam a política de assistência social), porém considerando também a agência dos atores na implementação das diretrizes formuladas (o modo de interação com essa estrutura) – ainda que esse não se trate de um

estudo *sobre* a operação da discricionariedade na provisão dos serviços pela OSC.¹⁵

Essas são discussões que remetem diretamente ao jogo tenso e dinâmico entre regulação e implementação da política, aspecto central na análise dos papéis de atores públicos e privados no SUAS. Diante da complexidade do processo de políticas públicas, é fundamental considerar a interdependência entre os papéis do Estado e de organizações não-estatais em sua produção, de modo que compreender o escopo e perfil de atuação das OSC passa, necessariamente, pela discussão dos espaços, possibilidades e limites de atuação do Estado.

Nesse sentido, ainda que abordada pontualmente, a reflexão sobre o desenvolvimento de *capacidades estatais* é importante para compreender as dimensões envolvidas na forma como o Estado define agendas, formula e implementa as políticas públicas¹⁶. As capacidades estatais se referem a recursos (institucionais, humanos e financeiros), tecnologias e instrumentos de política pública – sendo que esses elementos podem ser articulados de diferentes maneiras e gerar distintos resultados (BICHIR, 2016b). De acordo com os papéis assumidos pelos atores nas políticas, são requeridas e necessárias determinadas habilidades e condições.

Dessa forma, como discute Bichir (2016b, p. 10), é fundamental destacar que esse conceito inclui

(...) dimensões técnicas e administrativas (tais como existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos) e também dimensões políticas e relacionais – como formas de coordenação entre áreas governamentais e não governamentais; construção de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas.

Nesse sentido, de modo articulado com as propostas do neoinstitucionalismo histórico, entende-se que esse é um conceito que deve ser compreendido em perspectiva histórica, com foco em suas mudanças de sentido ao longo do tempo e de acordo com os contextos políticos e institucionais (BICHIR, 2016b).

Esses são aspectos teóricos importantes na discussão do caso da assistência social,

¹⁵ Assim, ainda que a discussão teórica sobre implementação de políticas públicas traga importantes elementos para o aprofundamento analítico do objeto desta pesquisa, este não se trata de um estudo *de implementação*, o que, naturalmente, perseguiria objetivos distintos dos aqui pretendidos e requereria outros focos e estratégias analíticas e metodológicos.

¹⁶ Vale destacar que o campo teórico que discute o conceito de capacidades estatais é bastante amplo, sendo este um termo polissêmico e cujos significados não são consensuais (BICHIR, 2016b). Dessa forma, este conceito é aqui utilizado de modo instrumental, sendo destacadas apenas as definições e elementos que trazem contribuições diretas a esta discussão.

uma vez que possibilitam analisar quais e de que forma são desenvolvidas capacidades pelo Estado e pelas OSC para consolidação da política pública e quais são suas implicações no que se refere às dinâmicas entre a regulamentação e provisão no SUAS e nos papéis assumidos por estes atores. Assume-se que a construção de capacidades de formulação e gestão da política pelo Estado na última década – em termos de efetivação de órgãos gestores e equipes próprias, técnicas e ferramentas de gestão, instrumentos de coordenação, etc. –, ainda que fundamental, por si só, não garante a consolidação dos direcionamentos e resultados pretendidos na política pública. Assim, é preciso considerar os efeitos dessas capacidades e sua relação com diversas outras dimensões, entre as quais as capacidades desenvolvidas pelos atores operadores da política, como os equipamentos públicos (CRAS e CREAS) e as OSC – de modo que a utilização da ideia de *capacidades institucionais*, em sentido mais abrangente, parece fazer sentido.

Na reflexão sobre esses contornos, há de se considerar as dinâmicas de descentralização e coordenação das políticas públicas. De modo mais amplo, descentralização se refere a uma forma de organização do Estado (GOMES, 2010). Entre os diferentes significados que esse termo pode assumir, é possível destacar o sentido de redução do escopo do governo federal em função da transferência de atribuições do governo para o setor privado (ALMEIDA, 1995) – ainda que esse tema esteja majoritariamente voltado, na literatura, à discussão sobre o federalismo, com foco na transferência de capacidades e responsabilidades do governo central para as instâncias subnacionais (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 2004, 2012; PALOTTI; COSTA, 2011). Diante dos objetivos deste trabalho, será focado o primeiro (e menos utilizado) uso desse conceito, de modo completamente articulado às discussões sobre coordenação de políticas envolvendo atores não-estatais – ainda que a discussão sobre as relações federativas no SUAS seja de extrema relevância e objeto de importantes estudos.

As reflexões sobre a descentralização das políticas sociais passam a ser amplamente difundidas no Brasil a partir do contexto de redemocratização e promulgação da CF/88. As características próprias de cada política social dificultaram ou facilitaram a implementação desse modelo (PALOTTI; COSTA, 2011). Almeida (1995) enfatiza que os formatos e ritmos de reformas de descentralização entre as áreas de políticas sociais foram influenciados por um conjunto de fatores: a) a existência ou não, em âmbito federal, de políticas deliberadas nesse sentido; b) a natureza e poder das coalizões reformadoras; c) características prévias de cada área (isto é, seu legado). Como se aprofundará, no caso da assistência social, há a especificidade de um arranjo institucional prévio extremamente fragmentado no que se refere

ao âmbito da provisão (uma vez que seus serviços já eram executados por organizações privadas), de forma que “[...] o processo de descentralização político-administrativa do SUAS implica definição de parâmetros e diretrizes nacionais [...] e implementação local dos serviços” (BICHIR, 2016a, p. 3). Nesse sentido, na área da assistência, “A descentralização deve lidar com o duplo desafio de institucionalizar e legitimar um campo de atuação estatal e, ao mesmo tempo, coordenar ações dos entes federados” (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 212) – e também das organizações privadas.

Embora com foco no tema de descentralização e relações entre as diferentes esferas de governo, numa discussão sobre o federalismo brasileiro, algumas das análises de Arretche (2012) podem contribuir também com o problema aqui proposto. É possível emprestar a reflexão desenvolvida por esta autora no que se refere aos mecanismos institucionais que permitem ao governo central obter a cooperação dos governos subnacionais para problematizar também de que maneira se dá a dinâmica envolvendo atores privados, sobretudo no que se refere aos conceitos e pontos de atenção analíticos destacados. Nesse sentido, é importante distinguir diferentes papéis que podem ser assumidos no processo de políticas públicas: o de *policy decision-making*, que se refere àquele que tem poder decisório (“*right to decide*”); e o de *policy-making*, ocupado por aqueles que executam a política e que, assim, dispõe do poder de implementação (“*right to do*”) (ARRETCHÉ, 2012). Retomando a discussão anterior, vale destacar que esses diferentes papéis requerem capacidades também distintas: para a formulação e aprovação de políticas, são importantes, por exemplo, capacidades informacionais, relativas ao desenho e às regras das políticas ou à conciliação de interesses, enquanto que, para a implementação, é preciso ter capacidades financeiras, de infraestrutura ou, ainda, de capilaridade (SOUZA, 2010¹⁷ apud BICHIR, 2011, p. 60). A partir dessa distinção, o argumento central de Arretche (2012) é que é possível ter descentralização da execução de políticas e centralização da autoridade, de modo que essas esferas são compatíveis. Essas são ideias bastante relevantes para se pensar o objeto desta pesquisa, uma vez que, com o SUAS, o Estado tende a fortalecer esses dois papéis, tanto de formulação e normatização da política, como diretamente na sua implementação, quando passa a executar diretamente diversos serviços, de modo compartilhado com as OSC.

É amplamente difundida na literatura que discute a participação de organizações privadas na esfera pública, a ideia de que os desafios de coordenação da política pública se ampliam com o número crescente de atores que passam a executá-la (ALFORD; O'FLYNN,

¹⁷ SOUZA, C. *Modernização do Estado*. Relatório para o Projeto Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil (PIS-BNDES). 2010.

2012; BRINKERHOFF, J.; BRINKERHOFF, D., 2002; GOLDSMITH; EGGERS, 2006; KETTL, 1998). Entretanto, além da quantidade e diversidade de organizações envolvidas na provisão das políticas, é fundamental a reflexão sobre os padrões de relação entre elas e seus reflexos na implementação das políticas, tendo importância as formas de constrangimentos institucionais existentes em cada área para que o interesse público prevaleça sobre o privado.

A discussão sobre coordenação tem como foco os diferentes incentivos e mecanismos que buscam garantir apoio no processo de implementação das políticas, vinculando-se diretamente com as dimensões políticas e relacionais de capacidades – incluindo a construção de interesses comuns, legitimidade e acordos entre os atores envolvidos. Vale destacar que a coordenação reflete um conjunto de relações baseadas em estruturas hierárquicas – diferentemente da cooperação, que envolveria interações horizontais (GONTIJO, 2012). Nesse sentido, o governo central se constitui como um ator fundamental, sobretudo, no que se refere ao papel estratégico de formulação das reformas de descentralização e às funções de supervisão e regulação das políticas e dos atores nela envolvidos (GOMES, 2010).

Neste âmbito, ainda que reconhecendo o espaço existente para “*self-rule*”, considera-se que “[...] a regulação federal reduza significativamente as margens de autonomia decisória das unidades constituintes” (ARRETCHE, 2012, p. 24). Mais especificamente, a concentração de autoridade regulatória na União (normativa e de capacidade de gasto) seria fundamental no estabelecimento de patamares básicos dos serviços e consequente diminuição das desigualdades locais, ao promover homogeneidade na operação das regras em todo o território nacional (ARRETCHE, 2004, 2012). De modo geral, a convergência naquilo que é preconizado e regulamentado a partir do governo federal é impulsionada por obrigações constitucionais ou pelo controle de recursos; assim, “É de se esperar que resultados mais homogêneos sejam encontrados quanto maior for a capacidade da União de empregar seus instrumentos de regulação” (ARRETCHE, 2012, p. 171).

Entretanto, vale destacar que, apesar desses aspectos mais gerais, essas capacidades e mecanismos institucionais variam nas diferentes áreas de políticas públicas (BICHIR, 2011; ARRETCHE, 2012), uma vez que a concentração da autoridade política também é distinta de acordo com as relações que são estabelecidas em cada área específica (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, apesar de se reconhecer a importância dos elementos estruturais, resgatando as reflexões sobre implementação de políticas públicas, há de considerar que regras institucionais não necessariamente produzem efeitos similares em contextos distintos, sendo que os resultados também dependem do comportamento dos distintos atores envolvidos e de sua capacidade de institucionalização das mudanças e direcionamentos propostos (GOMES,

2010). No caso da assistência social, a estruturação dessa política pública esteve diretamente associada à criação de mecanismos de coordenação no âmbito federal, direcionados aos estados e municípios, na lógica federativa do SUAS, mas também às OSC – sobretudo normativos (relacionados ao esforço de criação de conceitos, processos e parâmetros comuns e homogêneos) e de incentivos e constrangimentos financeiros (fundamentalmente, a partir da criação de fundos específicos, da lógica de cofinanciamento e condicionamento de transferências de recursos e dos mecanismos de isenções fiscais). Porém, a adesão e efetividade dos instrumentos de regulação federal e os resultados da política também são influenciados por uma série de dinâmicas e fatores locais – entre os quais, as capacidades institucionais, os arranjos prévios, os graus de dependência/autonomia e outros recursos de poder.

Como é possível perceber, o debate sobre instrumentos de política pública está implícito nessa reflexão e é especialmente interessante para pensar essas dinâmicas de regulamentação e implementação no caso da provisão da política de assistência; para isso, as contribuições de Lascoumes e Le Galès (2007) são fundamentais. De acordo com estes autores, os diferentes tipos de instrumentos de política pública estão diretamente relacionados a tipos de relações políticas e de legitimidade que eles produzem: os *instrumentos legislativos e regulatórios*, por exemplo, têm funções simbólica (são uma manifestação do poder legítimo, remetem a um processo de tomada de decisão que os precede), axiológica (estabelecem os valores e interesses protegidos pelo Estado) e pragmática (uma vez que orientam comportamentos sociais e organizam sistemas de supervisão); os *instrumentos fiscais e econômicos* produziram efeitos similares aos anteriores, porém, são percebidos em termos de sua eficiência econômica e social (por meio de técnicas e ferramentas monetárias como, por exemplo, os subsídios e isenções, que direcionam o comportamento dos atores que pretendem acessá-los); os instrumentos *baseados na comunicação e informação* geram relações políticas a partir da ideia de audiência democrática; já os *baseados no acordo e incentivos* estão relacionados à concepção de um Estado mobilizador, que busca o envolvimento direto da sociedade; finalmente, os *padrões ‘de facto’ e ‘de jure’* se referem a ajustes dentro da sociedade civil e a mecanismos competitivos, cuja legitimidade combina a racionalidade técnica e científica e a racionalidade democrática (desenvolvimento negociado e abordagens cooperativas) (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

O aspecto central para Lascoumes e Le Galès (2007) nesta discussão é que os instrumentos de política pública refletem significados e escolhas políticas, uma vez que estão carregados de valores e interpretações sociais; entretanto, estas dimensões são camufladas

pelo caráter aparentemente técnico e neutro dos instrumentos – compreendidos, pelas abordagens pragmáticas, como soluções evidentes e secundárias para problemas e questões relacionadas ao aumento de efetividade das políticas. Ao contrário, os autores consideram que os instrumentos – entendidos como as ferramentas e modos de operação utilizados no processo de políticas públicas – são permeados por história e suas propriedades estão diretamente relacionados aos objetivos que carregam; assim, eles seriam dispositivos simultaneamente técnicos e sociais. Enfatizando a dimensão política e institucional dos instrumentos – uma vez que eles podem determinar o comportamento dos atores, afetar as relações de poder, privilegiar determinados interesses, ampliar ou restringir possibilidades de atuação, criar sentidos de legitimidade e impulsionar certas representações dos problemas e do mundo –, a compreensão de seus efeitos políticos e no modo pelo qual organizam as relações sociais é fundamental na análise de políticas públicas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, 2012).

No caso dos processos de regulamentação e consolidação da política de assistência social, diversos foram os instrumentos criados no sentido de moldar, conhecer e acompanhar a atuação de seus operadores em âmbito local (sejam eles públicos ou privados) – o que se traduz em definições normativas, sistemas cadastrais informatizados, pesquisas e análise de dados, lógicas de condicionamento de recursos, ferramentas de fiscalização etc. (a serem aprofundados, sobretudo, no terceiro capítulo). Dessa forma, nos termos propostos por Lascoumes e Le Galès (2007), se buscava estabilizar e tornar mais visível e previsível o comportamento desses atores, entre os quais estão as OSC – caso no qual essas iniciativas se mostram ainda mais importantes, considerando-se que muitas dessas organizações carregam em si modos de atuação próprios, baseados em seus referenciais e abordagens particulares, consolidados por décadas.

A partir das reflexões teóricas sobre implementação de políticas públicas, capacidades estatais e institucionais, descentralização, coordenação e instrumentos de políticas públicas – temas estes inteiramente inter-relacionados e complementares –, pretendeu-se, neste capítulo, articular discussões que trazem contribuições para a análise mais aprofundada sobre o problema desta pesquisa, com ênfase na reafirmação dos aspectos políticos e relacionais envolvidos no processo de produção de políticas públicas.

2 O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo tem a intenção de resgatar a trajetória das relações entre Estado e OSC ao longo do tempo – sobretudo, a partir do século passado¹⁸ –, enfatizando as especificidades dessas dinâmicas na área da assistência social, por meio da análise dos marcos históricos e normativos relevantes nesse processo. Apesar do foco desta pesquisa ser o período recente (2003-2014), o esforço de discutir o papel das OSC na área da assistência social num horizonte temporal mais amplo está em buscar compreender os efeitos de legado nesse campo para além da simples identificação das continuidades, discutindo também seu impacto nas concepções, agendas e desenvolvimento institucional na política atual. Dessa forma, pretende-se chegar a uma compreensão mais ampla e profunda dos significados das dinâmicas atuais e seu contexto institucional – o que tem como fundamento teórico e analítico as contribuições do neoinstitucionalismo histórico, conforme aprofundado no capítulo anterior.

Partindo da análise dessa trajetória das relações entre Estado e OSC na assistência social ao longo do século XX, em seguida, serão aprofundados os movimentos ocorridos mais especificamente no período aqui enfocado (2003-2014), destacando o SUAS enquanto marco fundamental desse processo. Ainda na seção dedicada à análise do período recente, será abordado brevemente o chamado novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/2014 –, uma vez que este é um elemento constitutivo desse caminho histórico e que passa a compor o conjunto de regulamentações das relações entre Estado e OSC de modo geral, afetando também aquelas que atuam na área da assistência social. Neste capítulo, o foco está na discussão sobre os significados históricos e efeitos dos marcos e regulamentações abordados (sendo a análise do conteúdo dos normativos atuais aprofundada no próximo capítulo, cuja primeira parte é dedicada à descrição do funcionamento do arranjo institucional envolvendo as OSC no SUAS).

¹⁸ A origem da participação de organizações privadas na oferta de serviços assistenciais remete a períodos muito mais distantes. O foco no século XX se justifica pelo fato de que é a partir deste momento (sobretudo a partir da década de 1930, no governo Vargas) que surgem as primeiras formas de normatização dessas relações pelo Estado e, portanto, a criação de instrumentos e aparatos institucionais de reconhecimento das OSC na política pública. Essa escolha é respaldada pela literatura que trata da trajetória da assistência social (AMÂNCIO, 2008b; MARIN, 2012; MESTRINER, 2008) e também em entrevista com especialista da área (Pesquisador/UFGO, 2015).

2.1 Trajetória das relações entre Estado e organizações da sociedade civil na área da assistência social no século XX

Esta seção se propõe a analisar a história da assistência social a partir da lente das relações entre Estado e OSC, com foco na normatização dessas relações, para compreender os efeitos das alterações nos padrões de relacionamento entre esses atores ao longo do tempo. Como se observará, a presença dessas organizações na provisão de serviços assistenciais não é uma novidade das últimas décadas; ao contrário, esse é um padrão historicamente reforçado e que tem implicações importantes na configuração da política de assistência.

No caso brasileiro, é possível identificar a presença de instituições privadas atuando na área social desde o século XVI, no período colonial, a exemplo da Irmandade da Misericórdia, importada de Portugal e implantada em diversas localidades brasileiras, que dava dotes e se responsabilizava pelos caixões de pessoas pobres. Organizações similares, que atuavam como espécies de albergues ou hospitais e com atendimento conjunto e indistinto a uma massa de pessoas (“órfãos”, “inválidos”, enfermos, “delinquentes”, “alienados”, etc.) se multiplicaram ao longo dos séculos XVI e XVII, estendendo-se também pelo período imperial (MESTRINER, 2008). Estas organizações eram guiadas pelos objetivos da caridade, da filantropia e da assistência e se confundiam com os próprios espaços da igreja – como é o caso das Santa Casas de Misericórdia, as primeiras organizações formalmente constituídas no Brasil (ANDION, 2007).

Essa força da igreja (sobretudo, a católica) na área da assistência social será uma característica fundamental desse campo, uma vez que continuará presente ao longo de toda sua história, até os dias atuais, o que traz importantes implicações na constituição dessa área: "A Igreja Católica, que tradicionalmente dominou o setor da filantropia [...] Com sua 'força disciplinadora', colaborou também para o abrandamento das pressões populares, disputando subliminarmente com o Estado o controle social e ideológico sobre a sociedade." (MESTRINER, 2008, p. 286).

Neste contexto, a ideia de benemerência – associada a sentidos de voluntarismo, bondade e auxílio – implicou em uma concepção de assistência social como equivalente a ações de qualquer tipo e orientadas por quaisquer princípios (desde que fossem carregadas de “bondade”) e direcionadas a qualquer ser humano (MESTRINER, 2008). Como se observará, a força dessa concepção “genérica” da assistência social – e os elementos nela implicados, tais

como aleatoriedade, fragmentação, heterogeneidade e caráter circunstancial – tem reflexos nas dinâmicas institucionais até o período atual, sobretudo no que se refere a um esforço das normatizações de enfrentar essa concepção e definir os contornos setoriais e a identidade da área.

No período da Primeira República (a partir de 1889 até as primeiras décadas do século XX), ganhou força a concepção do que Mestriner (2008) chama de uma filantropia “higiênica”, baseada nas ideias de assistência, prevenção e segregação – estabelecendo uma conexão direta entre as áreas da assistência social e da saúde. Nesta época, as obras sociais passaram a realizar atendimentos por especialidades, distinguidos por tipo de público: as crianças, por exemplo, eram atendidas em asilos, orfanatos ou internatos, enquanto doentes eram destinados a sanatórios, dispensários ou lazaretos, os imigrantes a instituições de auxílio mútuo – e assim por diante (MESTRINER, 2008).

A partir da década de 1920 e, sobretudo, na Era Vargas (1930-1945), no contexto de implementação da industrialização no país, verificou-se o fortalecimento dos movimentos sociais e urbanos, marcados pela influência das ideologias de esquerda, que surgem como resposta às questões sociais e conflitos decorrentes desse processo (ANDION, 2007; MESTRINER, 2008, 2012). Nesse período, com a gradativa regulamentação do trabalho no comércio e na indústria, as questões trabalhistas ganharam destaque. As organizações privadas assistenciais passaram a ter papel importante nessa engrenagem, uma vez que focavam os desempregados, as pessoas sem condições de trabalhar e os segmentos de trabalhadores excluídos das medidas de regulamentação das condições de trabalho – que eram restritas àqueles que eram formalmente contratados e sindicalizados. Dessa forma, passou a ser de interesse do Estado reconhecer e apoiar a rede de instituições que davam conta dessa enorme demanda da população que não estava sendo atendida pela normatização estatal.

Neste contexto, ocorreram as primeiras iniciativas de regulação estatal das OSC na área da assistência. A primeira delas foi a criação, em 1930, de auxílios diretos a OSC; esses auxílios – oriundos da “contribuição da caridade”, cobrada sobre a importação de bebidas alcóolicas nas alfândegas – não obedeciam a critério algum, somente às preferências dos governantes (MESTRINER, 2008). No ano seguinte, Vargas criou a Caixa de Subvenções (Decreto-lei nº 20.351/1931), vinculada ao Ministério da Justiça, que passou a ser responsável pela seleção e fiscalização desses auxílios – já neste momento, para acesso às subvenções, era exigido atestado de funcionamento e gratuidade dos serviços (MESTRINER, 2008).

Entretanto, o marco fundamental deste período é a criação, em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão importante para a institucionalização do

mecanismo de subvenções federais para organizações que executassem ações na área social (esse conselho emitia os pareceres que davam acesso às subvenções), configurando-se, assim, como uma primeira forma de regulamentação dos recursos que já vinham sendo repassados pelo Estado para as organizações (AMÂNCIO, 2008b; JACCOUD, 2012). Formado por “notáveis”, em um pacto com as oligarquias, e baseado em uma legislação de controle, em seus primeiros anos de existência, esse conselho buscou profissionalizar crescentemente sua atuação, aumentando a equipe e a frequência de trabalho, mantendo uma atenção rigorosa à lei e criando estratégias de acompanhamento das entidades, inclusive com visitas *in loco* (MESTRINER, 2008). Essa tentativa de assumir papel normatizador e regulador será, mais tarde, deixada de lado pelo CNSS, que terá sua trajetória de quase setenta anos (até a sua extinção na década de 1990) marcada por funções restritas a dinâmicas cartoriais de cadastro e atribuição de subvenções.

No contexto de desenvolvimento industrial, a qualificação da mão-de-obra especializada era tida como eixo fundamental. Nesse intuito, o Estado passou a investir em atividades profissionalizantes e a pressionar o empresariado a fazê-lo. Assim, foram criadas as organizações que hoje configuram o chamado “Sistema S”, sendo a primeira delas o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)¹⁹ (MESTRINER, 2008). Outra frente de atuação filantrópica que ganha força nesta época é a atenção aos “pobres” em geral, o que se baseia no pressuposto moralista de que era necessário discipliná-los para prevenir problemas sociais; assim multiplicam-se instituições de diversos tipos – internatos, creches, educandários, ambulatórios, alojamentos para imigrantes, “dispensatórios” (de recém-nascidos), escolas de ofício, entre outros – com caráter disciplinador, nas quais as frentes de saúde, educação e amparo social se confundiam e eram tratadas uniformemente (MESTRINER, 2008). Como se observará, essa é uma dimensão que, no período mais recente, vem à tona com o desafio de definição da esfera de atuação e das especificidades do público da assistência social, que tem que lidar com esse padrão de atenção “total” das OSC, que buscam solucionar todos os tipos de demandas de pessoas “pobres”.

Além disso, essas dinâmicas, que se enfatizaram nos anos seguintes, criaram uma clara separação entre os serviços destinados à classe trabalhadora (legalizada e sindicalizada) e aqueles direcionados ao restante da população vulnerável, consolidando o que Santos (1979) caracteriza como “cidadania regulada”. De modo geral, neste período, “As instituições sociais

¹⁹ Posteriormente, na década de 1940, já no governo Dutra, com o Estado fortalecendo a atuação em aliança com a elite industrial emergente sobretudo na área educacional, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Social do Comércio (Sesc) e Serviço Social da Indústria (Sesi) (MESTRINER, 2008).

passam a figurar como instrumento desse controle social e político, disciplinando as relações sociais vigentes” (MESTRINER, 2008, p. 103) e a assistência social “[...] se reduz mais a uma prática de ajustamento social, a uma política integrativa: harmonizar as classes em conflito, substituir a “vadiagem” por hábitos sadios de trabalho” (MESTRINER, 2008, p. 110).

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira da Assistência (LBA), instituição que funda a assistência pública com alcance nacional; neste momento, esse órgão era voltado à defesa à maternidade e à infância, por meio da criação de serviços de atendimento e aglutinação de organizações assistenciais (AMÂNCIO, 2008b; MESTRINER, 2008). Esse é um marco fundamental na discussão aqui proposta, uma vez que esta é a primeira iniciativa de intervenção direta do Estado e instalada em nível federal no Brasil (este aspecto será retomado mais adiante).²⁰

Em 1943, para ter acesso às subvenções, mais do que os pareceres, passou a ser necessário o registro da entidade filantrópica no CNSS – esta legislação foi reformulada em 1951 (Lei nº 1.493/1951) e é utilizada até os dias atuais. Com isso, o CNSS teve seu papel ampliado, uma vez que não apenas concedia auxílios, mas também se tornou responsável pelo reconhecimento oficial das organizações sem fins lucrativos (MESTRINER, 2008).

A Constituição Federal de 1946 isentou de impostos as instituições de assistência social. Com isso, ampliou-se a abrangência desses benefícios fiscais, até então restritos a poucas instituições que os acessavam de modo particularizado. Entretanto, essa mudança levará mais de uma década para ser regulamentada, o que ocorreu apenas com a Lei nº 3.193/1957, que veta que qualquer ente federativo recolha impostos de organizações de educação e assistência social –além de outros tipos de instituições também beneficiadas por essa lei, tais como “templos de qualquer culto” ou partidos políticos (MESTRINER, 2008).

No final da década de 1950, a Lei nº 3.577/1959 oficializou a possibilidade de isenção da cota patronal da contribuição à Previdência Social às instituições com *certificado de fins filantrópicos* (introduzido com essa lei), o que teve forte impacto nos recursos da Previdência, além de abrir precedentes fiscais. Em 1961, foi instituído (Decreto-lei nº 50.517/1961) o certificado de Utilidade Pública (também existente até hoje), como um meio para acesso a benefícios, como a isenção de contribuição previdenciária. Ainda neste ano, registra-se mais uma iniciativa governamental de ênfase e incentivo às instituições “caritativas”: a anistia

²⁰ Além disso, este órgão teve sua liderança atribuída a Darci Vargas, esposa do então presidente Getúlio Vargas, o que inaugura uma tradição na assistência social brasileira que se apresenta como desafio no âmbito de gestão da política até os dias atuais: o chamado primeiro-damismo.

àquelas com débitos acumulados (MESTRINER, 2008).

Essa sequência de legislações e iniciativas de ampliação de benefícios às OSC revela um movimento de emergência da regulação estatal na área social neste período e, de modo correlato, de reconhecimento das parcerias do Estado com as organizações privadas como cerne da oferta de serviços nesse campo. Dessa maneira, afirma-se um modelo de Estado de caráter subsidiário, marcado pela ausência de responsabilização do poder público e pela atuação quase exclusivamente privada (JACCOUD, 2012).

A década de 1960 foi marcada pela expansão da LBA, que assumiu importância nacional no aparato institucional da assistência social no Brasil ao longo das décadas: criada como uma instituição voltada à criação de serviços específicos, a LBA passou a ter ampla estrutura institucional nacional (com órgãos centrais, estaduais e municipais), forte capilaridade nos municípios (o que vinha crescendo desde meados da década de 1940, ainda no governo Dutra), poder de mobilização e parcerias com atores, públicos e privados, de diferentes setores (AMÂNCIO, 2008b; MESTRINER, 2008). Com isso, cresceu o caráter de execução e implementação (além de coordenação) dessa instituição. Esse é um ponto fundamental dentro da reflexão aqui pretendida, uma vez que essa foi a única iniciativa que diferiu do padrão de execução de serviços socioassistenciais somente por organizações privadas até este momento. Como se observará, dinâmica similar (de provisão de serviços realizada diretamente por organização pública) será repetida somente nos anos 2000, com a criação do SUAS – apesar de bastante distinta em diversos aspectos.

O período do regime militar (1964-1985) é marcado por dinâmicas permeadas por dilemas. As políticas sociais ocuparam papel importante na lógica de desenvolvimento dos governos militares, corroborando com ela. Medeiros (2001) mostra como, num contexto direcionado ao crescimento econômico e marcado por impulsos desenvolvimentistas, o aparato estatal perdeu o caráter populista característico do momento anterior e assumiu direcionamento compensatório por meio de políticas assistencialistas, a fim de tentar neutralizar as desigualdades que se acentuaram com o modelo econômico adotado. Neste período, com base financeira e administrativa mais consolidada, houve a possibilidade de ações mais abrangentes na área social, inclusive com maior volume de recursos destinados a ela, o que atraiu a iniciativa privada e se desdobrou em uma dinâmica de privatização das políticas sociais. Em uma perspectiva de favorecimento dos estratos de maior renda, reafirmar-se o caráter meritocrático, particularista e clientelista do Estado brasileiro, o que tendeu ao reforço das desigualdades já existentes anteriormente (MEDEIROS, 2001).

Neste contexto, a área da assistência social reafirma seu caráter conservador,

relacionado também à lógica de repressão: as atividades sociais eram executadas somente por organizações certificadas e fiscalizadas pelo CNSS ou por ações institucionais e governamentais e tinham função de amenizar problemas sociais (relacionados ao aumento acentuado da desigualdade) (MESTRINER, 2008)²¹. Este período consolida o que Mestriner (2008, p. 164) chama de “Estado assistencial”, caracterizado por políticas compensatórias (e fraco compromisso com a erradicação da pobreza), alianças pontuais com a sociedade civil e provisão direta (estatal) de serviços limitada.

Outro elemento que se afirma neste momento e que é importante na compreensão da área da assistência social, dados os reflexos que tem nos direcionamentos assumidos recentemente, é o sentido “complementar” que ela assume em relação às outras áreas setoriais de políticas públicas:

Como retaguarda da área de saúde, a assistência desenvolve-se na linha da complementação do tratamento, com atendimentos de prótese, órteses, medicamentos, suplementos alimentares; como retaguarda de outras áreas, desenvolve pretensiosas propostas de formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhoria de habitação, alfabetização de adultos e outros. (MESTRINER, 2008, p. 165)

Esse caráter de “retaguarda” de outras áreas implicará em uma concepção da assistência social enquanto política secundária, que resulta em um desafio de definição afirmativa desse campo que marcará a sua trajetória até o período atual, quando se observa uma série de esforços e direcionamentos institucionais que buscam lidar com isso.

Em 1969, a LBA foi transformada em fundação (Decreto-lei nº 593/1969), passando a ser mantida com recursos de subvenções das três instâncias federativas de governo. Assim, tornou-se uma organização privada regida por regras orçamentárias da União e com possibilidade de estabelecer parcerias com outras organizações privadas para dar conta da demanda – movimento este que se ampliou e alcançou um grande número de organizações conveniadas (MESTRINER, 2008). Ou seja, apesar de ter se tratado de uma iniciativa anterior de organização pública de caráter executor de ações sociais, com o tempo, a LBA foi sendo transformada, por um lado, em organização privada e, por outro, em uma espécie de

²¹ No campo das OSC de modo mais abrangente, diversas associações foram postas em um campo “anti-governamental”, caracterizado por movimentos de repressão e conflito com o Estado (LANDIM, 2002); neste contexto, a sociedade civil se destaca como espaço político e aparecem as primeiras “ONGs”. Este é um momento de surgimento de novos e diversos movimentos sociais, existentes até hoje, como as comunidades eclesiais de base e as associações de moradores, e parte da sociedade civil assume outra postura frente ao Estado: “[...] da mesma forma que os movimentos [sociais], a postura das ONGs, na sua origem, será caracterizada por uma atitude de contraposição (...) [ao] Estado” (ANDION, 2007, p. 111), tendo como um de seus principais objetivos ao longo dos anos a “[...] construção de um projeto alternativo de democracia” (TEIXEIRA, 2003, p. 40). Dessa forma, neste momento, a sociedade civil se confunde com oposição política (LANDIM, 2002), assumindo caráter reivindicatório e militante (MENDONÇA, 2009).

organização “guarda-chuva” de atuação também indireta. Dessa forma, é possível observar como é praticamente inexistente e desafiadora na prática a atuação direta pelo Estado na trajetória da assistência social.

Do ponto de vista do posicionamento do Estado, sobretudo a partir da década de 1970, no contexto de busca por estruturação e racionalização das políticas sociais, verifica-se um processo de crescente burocratização de sua relação com as OSC, com a disseminação dos convênios como meios de regulação dessas relações – vale destacar que os convênios não substituíram as formas anteriores de parcerias (como as subvenções, imunidades e isenções), mas, ao contrário, esses diversos instrumentos coexistem (AMÂNCIO, 2008b). Com isso, por um lado, o Estado passa a ter um papel técnico e regulador, ao assumir funções de assessoria e supervisão nessa nova lógica de controle; por outro, as OSC têm que se adaptar cada vez mais aos padrões jurídico-contábil e burocráticos exigidos (AMÂNCIO, 2008b; MESTRINER, 2008). Esse é o momento de consolidação de um modelo nomeado por Mestriner (2008, p. 170) de “assistência por convênios”. Vale observar que, neste momento, o caráter regulador do Estado é bastante voltado a questões de repasse de recursos (relações jurídicas, controle, rotinas burocráticas, etc.), porém, ainda sem a preocupação de definição de padrões de atuação ou referentes aos parâmetros dos serviços realizados (o que só se verificará a partir dos anos 2000).

Se no final dos anos 1960 e início dos de 1970 houve um movimento de ampliação das isenções por meio de diversas legislações, no período seguinte, tem início processo oposto, de retração desses incentivos – em 1977, é revogada a isenção da cota patronal, o que permaneceu até 1991. Em termos do aparato de gestão da assistência social, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que incluía a Secretaria de Assistência Social, órgão de caráter consultivo, mas com o papel importante de formulação de uma política de combate à pobreza neste período. Enquanto isso, o CNSS viveu um crescente acúmulo no processo de registro das organizações, de modo que, ainda na década de 1970, foi criada uma secretaria executiva nesse conselho. Este ponto é importante porque esta secretaria, teoricamente, tinha como funções “[...] estudar, planejar, coordenar e executar atividades-meio e promover o levantamento de dados para análise e assessoramento de suas atividades-fim” (Decreto nº 70.716/1972, Art. 1º apud MESTRINER, 2008, p. 174-175). Ainda que esses princípios já tenham sido mencionados neste período, esse olhar de planejamento, monitoramento e avaliação subsidiando a gestão estratégica na área da assistência social só começa a ser efetivamente desenvolvido nos últimos anos, com o desenvolvimento concreto de instrumentos para tal – e, ainda assim, está em processo de

construção.

O período da democratização brasileira começa a revelar a existência de uma diversidade de projetos políticos no país – antes unificados pela causa da democratização. Por um lado, no que se refere ao campo mais amplo da sociedade civil organizada, neste movimento de abertura política, torna-se marcante a necessidade de diferenciação das OSC em relação ao Estado, com a reafirmação de um discurso de que “ONG não substitui Estado, sua vocação é a sociedade civil” (LANDIM, 2002, p. 27-8), e é neste momento que passa a ser utilizado o termo “ONG” (Organização *Não*-Governamental)²². Neste período, observa-se o surgimento e crescimento de movimentos sociais, bem como maior atenção aos temas de direitos humanos e relacionados à urgência de políticas sociais. A reativação e surgimento dessas organizações contrasta “[...] flagrantemente com a cultura autoritária, patrimonialista e clientelista, ainda prevalente” (MESTRINER, 2008, p. 185) no campo da assistência social e ganha força o discurso crítico dessas novas organizações ao modelo tradicional de atuação na área socioassistencial. Entretanto, é necessário atentar para o fato de que essa cisão de perfil desses dois grupos (organizações novas X tradicionais) é abstrato e generalizante, sendo que existem muitas organizações antigas da assistência que, nesse período, passam a incorporar perspectivas e abordagens inovadoras em sua atuação, por um lado, e, por outro, organizações que nascem nas últimas décadas mas são guiadas por concepções de trabalho conservadoras e de cunho assistencialista. Lavallo e Bueno (2013) mostram que a “nova sociedade civil” – categoria que inclui as “ONGs” (mais vinculadas à defesa de direitos), as organizações articuladoras e os fóruns –, que surge a partir deste período e ao longo da década de 1990, não substitui, mas sim convive com as organizações tradicionais – como associações de bairro, associações comunitárias e entidades sem fins lucrativos.

Mais especificamente na área da assistência social, em 1986, foi criada Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social (Portaria nº 3.764/86), que fortaleceu o diagnóstico de que o modelo vigente era marcado por problemas como:

[...] concepção assistencialista e utilização clientelista das ações, insuficiência de recursos, fragmentação institucional, superposição de ações realizadas pelas três instâncias de governo, excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas federais e baixa qualidade de atendimento. (ALMEIDA, 1995, p. 98).

²² Neste contexto, é colocada a estas OSC a escolha sobre participar ou não da política pública e de seus canais institucionalizados (o que não era uma possibilidade no cenário anterior de regime autoritário) e, com isso, o impasse entre as OSC sobre se “subordinar” ou não ao Estado: “A questão que surge é como ocupar esses novos canais de interface de forma qualificada” (TEIXEIRA, 2000, p. 38) e o desafio se torna “[...] discernir e optar entre ações que podem aumentar a capacidade da sociedade de influenciar e controlar governos e ações que são apenas paliativas para a ausência do Estado” (TEIXEIRA, 2000, p. 73).

Além disso, esta comissão trouxe uma série de propostas para lidar com essas questões, incluindo concepções de cidadania, priorização de públicos vulneráveis, descentralização e municipalização, participação, entre outros (ALMEIDA, 1995). Apesar de não ter sido efetivada, essa discussão influenciou as diretrizes adotadas na CF/88 (BICHIR, 2011).

No que se refere à área da assistência social, a CF/88 passou a reconhecê-la como política pública, compondo, junto com as áreas da saúde e da previdência, o tripé da seguridade social, e estabeleceu como princípios a participação social e a integralidade da assistência. Dado o caráter não contributivo e baseado na oferta de serviços e benefícios, verifica-se uma ampliação substantiva dos direitos, rompendo-se com a lógica relacionada ao favor ou à benemerência. Esse é um marco fundamental para esta discussão uma vez que, com a CF/88, essa política passa a ser considerada como de responsabilidade estatal (AMÂNCIO, 2008b; BICHIR, 2011; JACCOUD, 2012; MESTRINER, 2008, 2012).

A CF/88 tem papel de extrema importância também no que se refere à elaboração das propostas de descentralização das políticas sociais, ao instituir um modelo de federalismo que buscou ampliar as atribuições e autonomia dos municípios (ALMEIDA, 1995, 2004; BICHIR, 2011; MELO, 2005) – o que só é de fato regulamentado e concretizado posteriormente.²³ A partir deste momento, observa-se um movimento de experimentações no que se refere à descentralização da prestação de serviços sociais, ao aumento de formas de participação social e à parcerização entre os diferentes setores, que marcam uma primeira onda de reformas da proteção social (DRAIBE, 1997). Na área da assistência social, esse foi um processo lento e sua municipalização se completou apenas na segunda metade da década de 1990 (ALMEIDA, 2004). Neste movimento, teve início a discussão a respeito da definição dos papéis dos diferentes níveis governamentais na gestão das políticas sociais no Brasil: à esfera federal, foram atribuídas funções mais reguladoras, relacionadas à formulação, coordenação, normatização e controle da política – aonde se inclui o estabelecimento de convênios com as OSC²⁴.

Entretanto, apesar desses importantes avanços trazidos pela CF/88 para a estruturação da política de assistência, a concretização desses princípios em normatizações específicas se

²³ A ideia de descentralização das políticas sociais no Brasil ganhou força no contexto da CF/88, com a afirmação de novo modelo em oposição à lógica autoritária, fortemente centralizadora, fragmentada e desigual na distribuição de serviços e benefícios que marcou o período anterior (regime militar). Assim, a ideia de descentralização envolve uma forte confusão conceitual, uma vez que passa a ser tida como associada a ideias de democracia, devolução de autonomia e cidadania e norteadas pela intenção de corrigir essas desigualdades sociais e distorções do sistema anterior; nesse sentido, a descentralização nas políticas sociais era entendida como meio para o objetivo de garantia de eficácia e equidade (ALMEIDA, 1995).

²⁴ Atualmente, com o fortalecimento da lógica descentralizada da política, na área da assistência social, os convênios com as OSC são estabelecidos somente pelo poder público municipal e estatal, por meio do repasse de recursos fundo-a-fundo – não existem modalidades de convênio diretos entre a União e as OSC.

deu em ritmo lento – comparado ao processo ocorrido em outras políticas setoriais – e levou mais de uma década e meia para se completar. Naturalmente, as diretrizes normativas não são “auto-executáveis” por si só e diversos outros fatores seriam necessários para implementar os direcionamentos propostos: além das questões de prioridade governamental e oportunidades políticas, nesse momento, ainda não se havia desenvolvido capacidades e instrumentos concretos de planejamento, gestão e coordenação por parte do Estado (JACCOUD, 2012).

Nesse sentido, um marco importante é a aprovação da LOAS em 1993, que consolida esses princípios da CF/88 citados e estrutura a política de assistência social de forma integrada, descentralizada e participativa (AMÂNCIO, 2008b; BICHIR, 2011; JACCOUD, 2012)²⁵. A LOAS é fundamental aqui, uma vez que propõe um reordenamento institucional no qual o Estado tem primazia na condução da política. Mais do que isso, essa lei também começa a definir e regular as organizações qualificadas como “entidades de assistência social” e prevê que, para obter esse reconhecimento, é preciso que as organizações sejam inscritas nos conselhos de assistência social (BRASIL, 1993, Arts. 3º e 9º).

Vale destacar que o processo de elaboração da LOAS contou com a participação de uma série de atores não-governamentais, de diferentes campos (profissional, da sociedade civil e da academia):

Esse processo foi conduzido não apenas por agências de governo; o segmento reformista de assistentes sociais, suas organizações representativas e os cursos universitários aos quais estavam vinculados, com o apoio de algumas entidades privadas que proviam esse tipo de serviço, participaram da elaboração de propostas subsequentes para o setor, levando adiante sua aprovação e implementação. (AMÂNCIO; SERAFIM; DAWBOR, 2011, p. 298)

No âmbito institucional e de gestão também se observam algumas mudanças importantes. A abertura política e recuperação das liberdades trouxe visibilidade às questões de corrupção e apropriação privada de instituições públicas, com forte questionamento à desmoralização de algumas organizações. A não priorização da área da assistência, que se manteve atrasada em seu processo de estruturação e articulação, bem como o cenário nacional marcado por escândalos de corrupção – incluindo o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello – jogaram luz no diagnóstico de composição clientelista de seus órgãos e de ingerência política nos processos de conveniamento e benefícios. Nesse contexto,

²⁵ Porém, o processo de elaboração e aprovação da LOAS não se deu de modo linear; ao contrário, foi permeado por disputas e dificuldades políticas até sua promulgação. Almeida (1995) chama a atenção para um processo longo e instável de construção desta lei, caracterizado por movimentos e rumos distintos tomados pelos poderes Executivo e Legislativo – inclusive, a primeira versão da LOAS foi integralmente vetada pelo então presidente Collor, em 1990.

a LBA e o CNSS, que já tinham passado por escândalos nesse sentido, entraram em processo de decadência, que levou à sua extinção (MESTRINER, 2008).

Em 1993, a LOAS extinguiu o CNSS – considerado *locus* de clientelismo e fisiologismo – e criou o CNAS, que manteve as funções de regulação das ações, registro e certificação das OSC na área da assistência social (AMÂNCIO, 2008b; JACCOUD, 2012; MESTRINER, 2008). Esse caráter conservador e a estrutura que o CNAS herda do modelo do CNSS²⁶ terá importantes implicações ao longo das décadas seguintes e passará por mudanças mais efetivas somente em 2009, quando o processo de certificação será desvinculado desse conselho. Por outro lado, há algumas inovações organizacionais e políticas importantes no CNAS nesse momento, relacionadas ao papel de gestão democrática no acompanhamento e deliberação sobre a política pública da assistência social, o que reflete sua estrutura enquanto órgão independente de indicações da Presidência da República (como era o CNSS) e de composição paritária e democraticamente designada²⁷. Por fim, ainda nesse âmbito do aparato estatal da área da assistência social, no ano seguinte, em 1994, depois de mais cinquenta anos de existência, a LBA também é extinta.

No período restante da década de 1990, houve outros importantes avanços, sobretudo, no desenvolvimento institucional da área da assistência social – com destaque à criação dos conselhos, fóruns, fundos e planos de assistência social –, além de iniciativas voltadas à discussão e reflexão sobre temas relacionados à estruturação da política e regulamentação de princípios da LOAS, que contaram com o envolvimento de grupos da sociedade civil organizada e de universidades. Porém, no que se refere ao financiamento da política, distribuições de competências entre os entes federados (PALOTTI; COSTA, 2011) e implementação propriamente dita dos equipamentos públicos (com execução de serviços diretamente estatal), verifica-se uma série de desafios à sua consolidação ao longo desta década, o que pode ser explicado por diferentes tipos de constrangimentos institucionais.

Em primeiro lugar, é importante compreender o contexto político e econômico mais amplo, que se relaciona com as opções administrativas e institucionais adotadas nos anos 1990 no país. Esse período é marcado por um movimento de reformas da administração pública no mundo (o que já vinha ocorrendo desde a década de 1980) e no Brasil, o que

²⁶ Junto com as funções até então exercidas pelo CNSS, o CNAS assume diversos de seus problemas, tais como: uma enorme quantidade de processos de subvenções sem prestação de contas, falta de estrutura física, o mesmo espaço e equipe do CNSS, processos mal estruturados e falta de clareza de critérios para inscrição das OSC (MESTRINER, 2008).

²⁷ Composto por dezoito representantes e seus suplentes, o CNAS apresenta estrutura de nove conselheiros governamentais (incluindo representantes dos estados e municípios) e outros nove representando a sociedade civil (entre eles, representantes de usuários, de entidades e de profissionais da área da assistência social). Cada gestão tem dois anos de vigência e é eleita em foro próprio.

ocorre nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Norteada à melhoria do desempenho da gestão pública, de modo que suas organizações passassem de estruturas rígidas a instituições inovadoras, a Reforma do Estado de 1995 teve como um de seus elementos centrais a desconstrução da dicotomia público-privado (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998), a partir da ideia de constituição de uma esfera pública não-estatal. Nesse sentido, uma novidade introduzida foi a reestruturação das atividades estatais, que criou, entre outras, a categoria de “serviços não-exclusivos”, que poderiam ser oferecidos também pelos setores privado e público não-estatal²⁸ – proposta esta na qual os serviços deveriam ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade (por meio de organizações privadas, entre as quais, as OSC) (BRESSER PEREIRA, 1998; PACHECO, 2010). Dessa forma, por meio do chamado processo de publicização, definido enquanto “a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado” (BRASIL, 1997b, p. 7), o Estado reforça a delegação de papéis, responsabilidades e serviços de grande amplitude e importância.

Apesar da ênfase política e acadêmica que a literatura coloca nesse processo²⁹, diferentemente de outras áreas de políticas sociais, no caso específico da assistência social, como se observa ao longo de trajetória com distanciamento temporal mais amplo, esse não é um marco que introduz mudanças fundamentais em seus arranjos institucionais. Ao contrário, a importância deste momento no processo de constituição da política de assistência está exatamente no sentido oposto: trata-se de mais um elemento conjuntural de constrangimento ao processo de implementação da concepção da assistência social como política de responsabilidade estatal – afinal, não seria nesse movimento mais amplo de agendas políticas direcionadas à redução do Estado e transferência de suas responsabilidades e atividades para o “setor público não-estatal” nas demais áreas que os princípios e diretrizes da CF/88 e da LOAS (centrados na afirmação da ação estatal) se concretizariam.

Outro fator importante que dificulta a implementação dos princípios reformadores da assistência é o corte de gastos em um contexto de ajuste fiscal, no qual fica cada vez mais explícita a não priorização dessa área em comparação a outras políticas sociais –

²⁸ Além deste tipo, de acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado, as atividades podem ser ligadas ao “núcleo estratégico” (onde são definidas as leis, as políticas e os meios de seu cumprimento) ou, ainda, ser “exclusivas” (que incluem as funções de controle, fiscalização, seguridade e subsídio), ligadas diretamente à ação estatal.

²⁹ É bastante amplo o debate sobre as implicações dos processos de reformas da administração pública nos papéis assumidos e dilemas das relações entre Estado e OSC nas políticas públicas, tanto na literatura internacional (ALFORD; O'FLYNN, 2012; KETTL, 1998; MINOGUE; POLIDIANO; HULME, 1998; PETERS; SAVOIE, 1996; POLLITT; BOUKAERT, 2011) como na análise do caso brasileiro (BOCAYUVA, 1999; CARDOSO, 1998; COELHO, 2012; DAGNINO, 2002; MONTAÑO, 2000; REZENDE, 2002; TEIXEIRA, 2000).

concretamente, neste período, é extinto, em 1998, do Ministério de Bem Estar Social e a assistência social é excluída do orçamento da seguridade social (ALMEIDA, 1995). Mestriner (2008, p. 26) traz a imagem da assistência social como área “sacrificada” neste movimento.

De modo geral, o que se observa neste período são medidas amplas em âmbito federal que não estão alinhadas e, na maioria das vezes, contradizem as inovações e processos de estruturação das políticas setoriais. Um exemplo dessa dinâmica que se destaca neste período é a criação do Programa Comunidade Solidária, que reunia iniciativas governamentais e da sociedade civil em programas sociais que objetivavam o combate à pobreza. Este projeto, presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso e vinculado à Presidência da República (Casa Civil), foi avaliado como algo destoante com o que havia sido preconizado pela CF/88 e com o que se estava construindo na política de assistência, um retrocesso que reafirmava “[...] uma tradição de paralelismo e superposição que sempre levaram à dispersão e à desqualificação da assistência social no país” (MESTRINER, 2008, p. 275). Esse é um exemplo emblemático das dinâmicas deste período, uma vez que revela o reforço de padrões constituídos nessa área, tanto em relação ao conteúdo da política (dado seu caráter fragmentado e de viés caritativo), como a questões institucionais e de gestão (incluindo a lógica do primeiro-damismo e a vinculação a órgãos paralelos, ou seja, a não-afirmação de institucionalidade própria da assistência social).

Ainda na década de 1990, que é marcada por um forte crescimento do campo das OSC no Brasil, com o conhecido “*boom* das ONGs”, observa-se o surgimento e estruturação também de organizações financiadoras nacionais vinculadas a empresas (institutos e fundações empresariais que vão constituir o campo de investimento social privado) e de agências da cooperação internacional. Esse cenário, atrelado ao movimento de ampliação das parcerias entre Estado e OSC de modo geral (resultante dos direcionamentos da Reforma de 1995), implica na criação de novas categorias e legislações destinadas a regulação dessas relações. Dessa forma, repete-se o padrão de sucessiva elaboração de instrumentos e mecanismos, que, em muitos casos, passam a se sobrepor, de modo a se estabelecer uma infinidade de exigências em um sistema de regulações extremamente complexo e burocratizado (AMÂNCIO, 2008b). Nesse sentido, uma nova legislação importante que foi introduzida no campo das OSC é a Lei da OSCIP (Lei nº 9.790/1999) (BRASIL, 1999), que tem como objetivo estabelecer quais organizações podem fazer parcerias com o poder público e de que maneira essa relação deve ocorrer. Esta nova legislação institui o Termo de Parceria como instrumento para regular essas parcerias e, mais do que isso, por meio da definição de condições, metas, resultados, cronogramas e critérios de avaliação de desempenho, bem como

da existência de órgãos específicos de fiscalização, comissões de avaliação, etc. (BRASIL, 1999), cria-se uma situação na qual as OSC passam a ser encaradas, cada vez mais, como espécies de “prestadores de serviço” do Estado – nos termos utilizados pela literatura.³⁰

No caso específico das organizações que atuam na área da assistência social, esse é um ponto fundamental, uma vez que elas são OSC – e, assim, devem conhecer e se nortear por essas categorias e regulações do campo como um todo –, ao mesmo tempo que operam dentro de uma política setorial, que apresenta características, princípios e normatizações próprios. Nesse sentido, Mestriner (2008, p. 28-29) chama a atenção para o fato de que essa nova legislação desconsiderou a LOAS na área da assistência social, de modo que a categoria de OSCIP não se conecta com a nova lógica pensada para a política de assistência: “[...] ao criar uma legislação paralela, que não resolve os problemas burocráticos e as indefinições desta parceria, ainda cria mais contradições ao fazer conviver dois marcos reguladores controversos”.

Mesmo dentro do próprio escopo da assistência social, é possível identificar diferenças de direcionamentos e contradições de lógicas, como ocorre no tenso e polêmico processo em torno das certificações de entidades beneficentes, no final da década de 1990 e anos 2000. Como discutido anteriormente, os mecanismos de isenções fiscais e subvenções não são uma novidade na virada do século XX; ao contrário, tratam-se da estratégia mais antiga de repasse de recursos (nesse caso, indiretos) a organizações privadas responsáveis pela provisão de serviços sociais. Seguindo a tendência de sucessiva criação de instrumentos de regulação das OSC, em 1998, é regulamentada a concessão do Certificado de Entidade de Assistência Social (CEBAS), principal instrumento de financiamento indireto (via exonerações tributárias) das OSC que atuam na área da assistência social³¹. Além de esse ter sido um processo que não incluiu participação e deliberação do CNAS (órgão recém-criado, supostamente também para contribuir na regulamentação destas organizações e diretamente afetado pelo CEBAS), este

³⁰ Outra categoria introduzida no mesmo período é a de Organizações Sociais (OS) (instituídas pela Lei nº 9.637/1998), um mecanismo para gestão da sociedade em atividades não-exclusivas, que se trata de uma qualificação que a administração pública outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do poder público (dotações orçamentárias, isenções fiscais, etc.), para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade. Para as questões abordadas neste trabalho, as OS não se tratam de um marco relevante, uma vez que não abrangem a área da assistência social (as áreas incluídas são saúde, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente). Ainda assim, vale mencionar que a confusão entre estas diversas categorias (como as OS e OSCIP) tem importantes implicações no que se refere à falta de clareza nas fronteiras entre os âmbitos público e privado e consequente dificuldade de definição de responsabilidades e papéis (AMÂNCIO, 2008b).

³¹ A regulamentação da isenção de impostos e contribuições sociais para as chamadas entidades beneficentes ocorreu em 1991 (Lei nº 8.212) e a concessão o CEBAS propriamente dita foi regulada em 1998 (Lei nº 2.535), estabelecendo as áreas de atuação e condições para a certificação das organizações (JACCOUD, 2012).

conselho ficou responsável pela certificação não apenas das entidades de assistência social, mas também das atuantes nas áreas de educação e saúde. Além de problemas como sobrecarga de trabalho e desvio de função do CNAS, essa dinâmica gerou uma série de desafios, uma vez que se dava sem a definição de parâmetros referentes ao público-alvo e serviços nem critérios de gratuidade ou parte contábil e orçamentária das organizações, de modo a impor sérias dificuldades de controle e fiscalização (JACCOUD, 2012).

Neste resgate dos principais marcos das relações entre Estado e OSC ao longo do século XX, fica evidente que, no caso da assistência social, essa dinâmica de envolvimento de outros atores, que não estatais, na provisão de serviços públicos não é uma novidade (AMÂNCIO, 2008b; JACCOUD, 2012; MESTRINER, 2008, 2012). Pelo contrário, essa é uma característica duradoura, reforçada por meio de uma série de dispositivos institucionais e que desafia a distinção entre compromissos e competências do Estado e da sociedade. Além desse elemento de continuidade, é possível destacar, sinteticamente, alguns padrões consolidados ao longo dessa trajetória e que são especialmente relevantes para a compreensão das dinâmicas no período recente, uma vez que seus efeitos influenciam diretamente os direcionamentos adotados.

- Assistência social como área subsidiária e sem responsabilização estatal.
- Concepção genérica de assistência social como um elemento reforçado historicamente: ideia de assistência como área não especializada, sem objetivos e parâmetros próprios, “retaguarda” de outras políticas sociais, que abrange qualquer tipo de atividade/serviço, direcionada a lidar com todas as questões da pessoa pobre.
- Modo de atuação e execução dos serviços baseado em preferências e crenças particulares das OSC; inexistência de parâmetros públicos para os serviços ofertados; fragmentação da oferta dos serviços.
- Inexistência ou falta de clareza de critérios nos repasses de recursos públicos às organizações privadas que realizavam serviços socioassistenciais (preponderância de interesses particulares como norteadores da lógica de alocação dos recursos públicos).
- Relação burocratizada (caráter cartorial) do Estado com as organizações privadas; ausência de capacidades de gestão e coordenação por parte do Estado.
- Sobreposição de instrumentos normativos e contratuais e de lógicas distintas (ora conflitantes) na relação entre organizações privadas e o Estado – tanto em relação a outros campos como dentro da área da assistência.

Como discutido, ainda neste período abordado nesta seção, já surgem movimentos de criação de instrumentos e legislações importantes que buscam modificar esse modelo e lidar com esses elementos de legado (sobretudo, a CF/88 e a LOAS). Entretanto, a área da assistência social não assistiu à concretização de muitas das mudanças preconizadas por esses referenciais, como ocorreu em outras políticas sociais, como a saúde, educação e previdência social (ALMEIDA, 2004; MELO, 2005), uma vez que essa não se mostrou uma área prioritária (BICHIR, 2011). Delineadas na CF/88 e, mais detalhadamente, na LOAS, será somente nos anos 2000 que se consolidarão as reformas nesse campo. Passemos, então a análise do período mais recente, foco desta pesquisa.

2.2 A reforma "tardia" na área da assistência social e o Sistema Único da Assistência Social: implicações nas relações entre Estado e organizações da sociedade civil no período recente (2003-2014)

Apesar de a assistência social não ter se mostrado uma prioridade nas reformas da década de 1990, como ocorreu com outras políticas setoriais, o momento de abertura democrática e o processo constituinte foram também marcos fundamentais para a ruptura de padrões constituídos e disparadores de um longo processo de constituição da política pública nessa área – que se concretiza a partir dos anos 2000.

Em 2003, tem início o governo Lula, em um clima de grandes expectativas de mudança no país, sobretudo, no que se refere à atenção à área social. Neste momento, a gestão da área da assistência social ainda era realizada pela Secretaria Especial da Assistência e Promoção Social, então chefiada por Benedita da Silva. Já em 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, sob o comando de Patrus Ananias, acelerou e fortaleceu o processo de construção do SUAS. Esse é um marco fundamental, sendo a criação do MDS mais um elemento institucional de afirmação da assistência social enquanto política setorial específica e com órgão de gestão próprio e de status ministerial – uma vez que, como visto, até então, havia sido historicamente vinculada a outras áreas (como a Saúde ou a Previdência Social) ou tratada “genericamente” (vinculada à Casa Civil ou diretamente à Presidência da República).

Além disso, a figura de Patrus Ananias no comando do MDS configurou uma janela de oportunidade no sentido de intensificação do processo de implementação do SUAS, uma

vez que, como mostram Abers, Serafim e Tatagiba (2014), por um lado, experimentou-se novos padrões de interação entre os movimentos sociais e o Estado, sendo criados novos repertórios e circunstâncias nessas relações; por outro, muitos ativistas foram convidados para trabalhar em órgãos do governo federal, de modo que a burocracia passou a se configurar enquanto espaço de militância política, por dentro do Estado: o “compromisso apaixonado” de vários desses ativistas durante este período resultou em uma atuação baseada em um “forte senso de urgência”, que buscava “[...] trazer avanços às lutas sociais construídas e legitimadas nas décadas anteriores no âmbito das redes movimentalistas que compõem a sociedade civil brasileira” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 350).

Assim, essas inovações institucionais, aliadas às crescentes pressões e articulações da sociedade civil, refletiram-se em importantes marcos de afirmação da área da assistência social e de implementação dos princípios propostos desde o início da década de 1990. Ainda em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, já no ano seguinte, é publicada a NOB/SUAS. Vale destacar que, para além do protagonismo estatal, esses processos contaram com importante participação de grupos da sociedade civil (incluindo seus representantes no CNAS, além de pesquisadores, militantes e profissionais da área) – o que tem como uma das instâncias fundamentais as conferências nacionais de assistência social (MARIN, 2012) – sendo a PNAS, inclusive, publicada como deliberação da IV Conferência Nacional (realizada em dezembro de 2003).

A PNAS é um interessante documento que busca detalhar e justificar as escolhas políticas da área da assistência social, enfatizando seus conceitos, princípios e concepções. Entre as justificativas dos novos direcionamentos, explicita-se o diagnóstico da trajetória dessa área: “[...] a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a da assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros” (BRASIL, 2005, p. 47). Esta política define tipos de segurança de responsabilidade da assistência, níveis de complexidade dos serviços e a criação de equipamentos públicos de assistência social, além de estabelecer a necessidade de se constituir uma rede formada por organizações de caráter não governamental que atuem nas áreas da assistência social, de caráter complementar às ações governamentais (JACCOUD, 2012). Assim, apesar de reconhecer a sociedade civil como “parceira”, a PNAS ressalta o papel central do Estado na condução da política pública: “No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade” (BRASIL, 2005, p. 47). Os princípios

expressos na PNAS são materializados com a NOB/SUAS, de 2005, que concretiza e operacionaliza o SUAS, e traz em si a preocupação de estabelecimento de uma política pública na área da assistência social que esteja inserida em todo o território nacional de acordo com os princípios e direcionamentos preconizados em âmbito federal.³² A NOB/SUAS enfatiza o desafio, presente até hoje, de padronização da atuação das organizações privadas de acordo com aquilo que é preconizado pela política.

Nesse sentido, a partir da elaboração da PNAS e da NOB/SUAS, ganha força o movimento de estruturação desse sistema, sobretudo por meio do esforço de regulamentação da área da assistência social – o que se verifica na elaboração de uma série de instrumentos legislativos (resoluções, decretos, leis, etc.) referentes a seus diversos aspectos: estrutura, lógica de funcionamento, operacionalização, equipamentos públicos, recursos humanos, definição e qualificação dos serviços, constituição da rede socioassistencial, e assim por diante. Mais voltado à discussão deste trabalho, um marco fundamental é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a) – aprovada em 2009 pelo CNAS –, que estabelece padrões para a organização e execução dos serviços abrangidos pela área da assistência social. Essa é uma referência importante na busca por regulamentar e criar parâmetros mínimos para os serviços considerados *públicos*, independentemente de serem executados por organizações estatais ou OSC.³³

Por ser o SUAS um sistema ainda em construção e implementação, as interpretações na literatura apresentam ênfases distintas, entre outras coisas, em função do momento em que são realizadas. Ainda assim, é bastante difundida a visão de que o SUAS é um marco de extrema importância dentro da trajetória da assistência social, uma vez que traz consigo uma nova configuração de papéis e relações entre os atores. Nesse sentido, em oposição à perspectiva anterior, que coloca luz no princípio de subsidiariedade, entendendo que o Estado tem papel mínimo na política, o momento mais recente traz uma nova concepção, que busca configurar a assistência social enquanto política de Estado (SPOSATI, 2009). Assim, um aspecto fundamental nesse processo é o fato de o Estado passar a ter responsabilidades claramente definidas, no sentido de normatizar, coordenar e financiar a política (AMÂNCIO,

³² O SUAS tem inspiração em outros sistemas nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS). De modo geral, estes sistemas apresentam como características centrais “[...] os repasses federais para financiamento da implementação municipal das políticas, com financiamento fundo-a-fundo e criação de espaços de participação e controle social” (BICHIR, 2011, p. 40). Esta tendência à lógica de institucionalização de sistemas únicos é marcada por uma dinâmica na qual “[...] são construídos arcabouços legais e institucionais, a partir da União, cujo objetivo é descentralizar ações, programas e recursos desde que adequados aos formatos advindos e propugnados pelo Governo Federal, tornando-se, assim Sistemas Nacionais” (LEITE; FONSECA, 2011, p. 101).

³³ O detalhamento da estruturação dos serviços socioassistenciais definida com esta Tipificação é aprofundado no capítulo 3.

2008a).

Como é possível perceber, esse percurso de construção da área da assistência social como política pública de fato foi marcado, nas últimas décadas, por sucessivos instrumentos normativos, cada um deles enfatizando e reafirmando os mesmos princípios centrais, alguns já preconizados na CF/88 e mais detalhados na LOAS. Se nos anos 1990 se observou um desafio de concretização dessas novas concepções, na década seguinte, teve grande importância a implementação efetiva desses direcionamentos – o que envolveu a instalação de equipamentos públicos, contratação e capacitação de equipes de funcionários públicos, criação e adaptação de órgãos gestores, conselhos e fundos em âmbitos municipal e estadual, criação de instrumentos de regulamentação e coordenação das organizações privadas, etc. –, tudo em ritmo relativamente acelerado, tendo em vista a complexidade das dimensões em um país como o Brasil.

Esse processo de desenvolvimento e estruturação da política envolveu mudanças que não estão estabelecidas de maneira homogênea e os papéis e limites dos atores se encontram em processo de disputa. Dessa forma, o momento de criação e primeiros anos de implementação do SUAS (a partir de 2005) esteve mais voltado à estruturação da gestão do sistema, com ênfase na centralização da execução de serviços diretamente pelo Estado – em um esforço intenso de afirmação da ação estatal, como resposta ao modelo anterior que caracterizou a área da assistência social. Entretanto, com o tempo, à medida que são vivenciados os desafios da implantação do SUAS e a política vai se estruturando, ganha espaço também o tema do papel de atores não-estatais dentro desse sistema. Passa a ficar evidente que as OSC são indispensáveis na área da assistência social, visto que atendem uma demanda expressiva, possuem acúmulo de conhecimento e aprendizados em relação à execução desses serviços e têm inserção local relevante.

Dessa maneira, sobretudo a partir de 2010 (aproximadamente), o discurso oficial governamental passou a incorporar, crescentemente, o reconhecimento da importância das OSC como integrantes do SUAS e a ideia de “rede socioassistencial privada” para designar o conjunto de organizações parceiras na execução das políticas. Nesse sentido, a elaboração de uma série de novas regulamentações, instrumentos e mecanismos de reconhecimento e regulação da atuação das OSC continua sendo uma tendência observada nos últimos anos, inclusive com a criação, em 2010, do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, vinculado à SNAS/MDS (Decreto nº 7.079/2010).

As entrevistas realizadas mostram essas disputas e mudanças de perspectivas a respeito da ênfase na provisão de serviços socioassistenciais por atores públicos ou privados no SUAS

ao longo da primeira década de sua implementação, destacando as nuances desse debate dentro do MDS. Como se observa, as concepções hegemônicas se refletem nas agendas prioritárias em cada momento, sendo a afirmação da ação estatal (e a instalação dos equipamentos públicos) a ideia de maior evidência nos anos iniciais do SUAS.

Eu acredito que o Sistema Único [da Assistência Social] nasce numa perspectiva de dar resposta pública, da primazia do Estado, do Estado dizendo que é responsável. Então, em algum momento, isso pode ter ficado tão forte que não se destacou tanto a importância das entidades. Por quê? Porque estava num momento de consolidar a ação pública; então eu entendo que são momentos. O Estado dizendo ‘nós somos responsáveis’. [...] A partir desse primeiro momento, eu acredito que o pensamento de que a rede pública se complementa com a rede privada, das organizações da sociedade civil, ele começa num outro momento então a ser pensado. Num momento assim: já tenho CRAS em todos os municípios brasileiros... Então, eu acho assim que na questão de gestão a preocupação foi em consolidar o sistema público. E nunca descartando que as entidades compõem esse sistema. Tanto que a partir de 2011 [...] começa a ganhar um destaque maior [...] essa questão de que a rede socioassistencial ela é complementada pelas entidades de assistência social, elas começam a aparecer com mais evidência. Então, aí eu entendo que essa ideia fica mais forte [...]. Vamos dizer, então na metade da vida do SUAS, a gente começa a falar: olha, a rede pública ela se fortalece e se complementa com a rede privada para formar a rede socioassistencial. (Rede/DRSP, 2015)³⁴

Dentro da assistência, a maior parte das pessoas que está lá, como elas participaram do rompimento que foi colocar a assistência na Constituição, é como se tudo que existisse antes, todas essas entidades representassem o velho e fosse impossível você construir o novo com elas. (Ex-diretora/DRSP, 2015)³⁵

Esta segunda fala também atenta para a relação dessas agendas prioritárias (de “construção do novo”) com o perfil e origem dos empreendedores políticos nesse primeiro momento – que, como destacado, eram, sobretudo, ativistas e acadêmicos da assistência social (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Como mostra Gutierrez (2015) em sua tese sobre a trajetória do movimento em defesa da assistência social, é bastante relevante a influência das relações desses ativistas com grupos do Partido dos Trabalhadores (PT) no processo de formulação e implementação do SUAS. Também é importante que, entre os gestores públicos do MDS, foi expressiva a presença de burocratas que haviam ocupado cargos públicos em municípios que já tinham desenvolvido, em âmbito local, experiências de políticas de assistência mais voltadas aos princípios da LOAS e que, assim, foram modelos e referências fundamentais na formulação e implementação da política nacional – como é o caso de Belo Horizonte (MG), que teve peso na composição das equipes federais, também em função de o MDS ser comandado por Patrus Ananias neste momento (que também teve essa origem)³⁶

³⁴ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

³⁵ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

³⁶ Antes ser nomeado Ministro, Patrus Ananias foi vereador e prefeito eleito em Belo Horizonte (MG).

(GUTIERRES, 2015).

Vale destacar que a criação do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS também está diretamente relacionada aos rumos que tomaram os dilemas em torno da certificação das entidades beneficentes, um capítulo bastante relevante e tenso neste percurso e que merece ser aprofundado. Além das discussões já existentes a respeito da necessidade de mudanças em relação ao “[...] padrão de relações público-privado na assistência social [...] discricionário, burocrático e cartorial, sem nenhuma avaliação qualitativa [...]” (MESTRINER, 2008, p. 264-265) – que permitia a apropriação da política públicas por interesses privados, além de gerar problemas de sobrecarga e desvio de função do CNAS –, um importante episódio, que teve grande repercussão em 2008, corroborou com as mudanças institucionais adotadas em relação ao processo de certificação e ao papel desse conselho. A chamada “Operação Fariseu”, da Polícia Federal, identificou, por meio de um complexo sistema de investigação, um esquema de fraude e corrupção no processo de concessão do CEBAS que envolveu cerca de sessenta organizações, um valor calculado de pelo menos 2 bilhões de reais desviados (referentes a isenções fiscais indevidas) e a prisão de seis integrantes do CNAS.

Com esses escândalos ganhando visibilidade e a certificação entrando no debate público, em 2009, com a promulgação de uma nova legislação (Lei nº 12.101/2009), a concessão do CEBAS se desvinculou do CNAS e passou a ser emitida diretamente por cada ministério setorial – no caso das OSC de assistência social, pelo MDS, que, para absorver essa função, cria, então, o citado Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS. Naturalmente, esse foi um processo permeado por disputas e reflexões sobre as questões políticas por trás do reconhecimento e certificação do caráter público de organizações privadas e suas implicações no papel dos órgãos responsáveis por isso:

[O processo de certificação] É um processo burocrático, não político. Porque se for político, você cria privilégios. É um processo que você tem que dar iguais condições para as pessoas solicitarem a certificação. Você tem uma entidade, eu também tenho, aí tá lá o que tanto eu como você temos que cumprir, está lá a regra [...] Então nunca fez o menor sentido isso ficar no CNAS. (Pesquisador/UFGO, 2015)³⁷

As entrevistas realizadas com pessoas que eram burocratas da SNAS ou representantes do CNAS nesse período mostraram que este momento de passagem da certificação para o MDS impactou fortemente as dinâmicas institucionais do CNAS e do MDS e também suas relações com as OSC:

³⁷ Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

Você tem um problema muito grande naquele momento de descrédito das entidades, aquela questão da CPI das ONGs, Operação Fariseu, que aconteceu tudo ao mesmo tempo. Então aquelas entidades estavam sendo vilanizadas, as entidades viraram os grandes bandidos, as grandes responsáveis por tudo de mau que acontece no Brasil, toda a corrupção do mundo começou nas entidades (aquela coisa bem midiática mesmo). E, do lado do poder público, você tem também uma desconfiança muito grande dessas entidades. Então quando a certificação vem pro MDS, ela vem numa coisa quase blindada, de a gente não pode conversar com as entidades, a gente não pode receber, não pode falar... Porque era exatamente isso: você tinha uma atuação (que é uma atuação que eu acho absolutamente regular, absolutamente correta que o CNAS faz, de receber as entidades, pra conversar e orientar as entidades) que, de repente, virou tudo aquilo um grande cartório de compra e venda de certificação. Então, toda aquela atividade que era necessária de conversa, de bate-papo, de orientação, de repente, virou quase um palavrão. Você escuta histórias de que todos os telefones do CNAS eram grampeados, então era uma situação absolutamente assustadora. [...] E a gente demorou muito tempo pra perder esse ranço. [...] E a gente está há muito pouco tempo reabrindo canais com entidades. (Cebas/DRSP, 2015)³⁸

Além dessas mudanças institucionais, derivam desse processo importantes discussões a respeito do papel das OSC que atuam na área da assistência social e de suas relações com o Estado. Uma questão que rapidamente se coloca às OSC nesse momento é a necessidade de definição de qual das três áreas (educação, saúde ou assistência social) se enquadrar e, conseqüentemente, qual aparato normativo e institucional setorial seria sua referência – clareza esta que, em muitos casos, poderia estar bastante distanciada do modo como as OSC organizavam e realizavam seus serviços, gerando diversos questionamentos e dúvidas para elas e também para os órgãos responsáveis pela certificação:

Mas aí você vai ter uma grande parte das entidades que vai ter dificuldade de se definir nesse processo, de olhar aquele documento da Tipificação [Nacional dos Serviços Socioassistenciais] e se enxergar ali dentro. Porque ele vai olhar lá e vai falar: ‘tá certo, eu faço isso, eu atendo a criança que foi vítima de abuso sexual, mas eu também dou reforço escolar pra essa mesma criança, poxa vida, e eu também distribuo prótese, órtese, dentadura e óculos pra essa mesma criança... então eu sou o que? Sou saúde, educação, assistência, o quê? Pra quem que eu peço o certificado?’ (Pesquisador/UFGO, 2105)³⁹

O CNAS fez uma primeira triagem do que era educação, saúde, assistência, só que isso não estabilizou rapidamente, até hoje fica se discutindo se um processo é da educação, da saúde, da assistência... E a gente então triou e, no período que eu estava lá, acho que mais de mil processos ficaram rodando assim... Então, a gente fazia muito essa discussão: se uma entidade faz um trabalho no contra-turno, é um serviço de convivência ou é um reforço escolar, tem umas discussões muito sutis, que a própria legislação não está dando conta... Aí você vai jogar a responsabilidade pra entidade? Você vai dizer: ‘ah, a entidade é de educação e está querendo entrar na assistência’, quando nem as políticas públicas conseguiram se entender direito? (Ex-diretora/DRSP, 2015)⁴⁰

³⁸ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

³⁹ Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

⁴⁰ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015. Estas considerações remetem diretamente à reflexão

A partir da descrição desses conturbados movimentos em relação ao CEBAS, é interessante observar como a certificação das entidades para financiamento indireto esteve, até recentemente, divorciada das demais dinâmicas de estruturação da política pública de assistência social que marcaram as últimas décadas, uma vez que, por muito mais tempo, os processos do CEBAS se configuraram muito mais como uma continuidade do modelo anterior – de uma lógica cartorial e pouco desenvolvida no que se refere aos princípios de equidade e cobertura e ao olhar estratégico de gestão baseado no planejamento e monitoramento das demandas e ofertas de serviços. Além disso, até poucos anos atrás, ainda tratava indistintamente organizações de educação, saúde e assistência social, em uma modelo que reforça o legado do caráter “generalista” das políticas sociais, sobretudo, aquelas voltadas ao combate à pobreza e vulnerabilidades sociais (caracterizadas pela ideia de que “qualquer coisa serve”). Assim, chama a atenção como o processo de certificação não foi incluído – ou, com outra ênfase, esteve na contramão – das dinâmicas de normatização e parametrização desenvolvidas no restante da política (desde a CF/88 e a LOAS, até a criação e implementação do SUAS). Foi somente a partir dessas mudanças normativas e institucionais recentes que as dinâmicas e mecanismos de certificação parecem ter começado a se integrar e se articular de fato com o SUAS. Esta análise também se reflete na fala da entrevista com Cebas/DRSP (2005)⁴¹:

Em 2009, com a lei 12.101, que é a nossa atual lei de certificação, é que a gente começa a ter uma construção de uma lei de certificação que seja vinculada a uma política. Então, qual é a nossa ideia: a certificação tá aí, essas entidades são isentas, mas então vamos induzir a atuação delas pra que elas trabalhem em consonância com a política pública. [...] Então, a partir de 2009, você realmente tem o CEBAS como um indutor de política pública.

Como dito, à medida que essas questões são encaminhadas jurídica e institucionalmente, no período seguinte, elas se refletem em um enorme esforço do órgão gestor nacional e do CNAS em definirem e regulamentarem as OSC *de assistência social* – para além das questões legais envolvidas, parece haver aí um aspecto identitário fundamental. Nesse sentido, em 2011, observam-se importantes iniciativas legislativas no sentido de definição das “entidades de assistência social” (os tipos de atuação compreendidos nessa categoria) e de estabelecimento de critérios para seu reconhecimento como parte da política pública nessa área (principalmente, a Lei nº 12.435/2011 e Resoluções 27/2011 e 33/2011 do

sobre intersetorialidade nas políticas sociais e aos limites dos instrumentos normativos em relação às realidades institucionais e aos modos de operação da política; algumas questões referentes a estas temáticas serão aprofundadas no quarto capítulo.

⁴¹ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

CNAS).

Vale destacar que a ideia de “rede socioassistencial privada do SUAS” e o Departamento a ela destinado, ainda que tenham surgido fortemente impulsionados por esse tenso contexto do processo de certificação, com o tempo foram se estruturando e ultrapassando esta questão. Dessa forma, o fortalecimento desse departamento revela um processo de desenvolvimento de seu papel de *gestão* dessas relações com organizações privadas, orientado ao olhar mais estratégico baseado no conhecimento e monitoramento do campo de organizações que compõem essa rede⁴² – assim, esse departamento se estrutura em duas *coordenações-gerais*: a de *Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social* e uma de *Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada*.

Nesse sentido, no âmbito de desenvolvimento de capacidades relacionadas à capacitação e à coordenação, podem ser destacadas duas iniciativas bastante recentes: a criação do *Capacita SUAS*, programa nacional que visa criar a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente para a formação dos profissionais do SUAS, incluindo os de organizações públicas e das OSC⁴³; e a estruturação do *Aprimora Rede*⁴⁴, que visa monitorar e qualificar os serviços ofertados pela rede socioassistencial privada, sendo sua principal ferramenta o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), que tem a intenção de consolidar informações sobre as entidades desse tipo, a fim de caracterizá-las, conhecer os serviços ofertados e contribuir na qualificação e integração dessa rede (a lógica envolvendo o CNEAS será aprofundada no próximo capítulo).⁴⁵

De modo geral, pode-se dizer que o campo da assistência social no Brasil, apesar de constitucionalmente estabelecido, ainda se trata de uma construção heterogênea e permeada por movimentos de desconstruções e contradições (SPOSATI, 2009). Nesse sentido, se, por um lado, o Estado reassume um papel central nas políticas públicas, por outro, gera-se uma situação na qual o papel das OSC nessa arena é ainda mais “outorgado” pelo Estado, que passa a conceder espaços e também a impor seus limites – de modo que as organizações se adequam aos papéis e formatos de atuação e relações definidos pelo poder público. O discurso oficial enfatiza essa dinâmica na qual a primazia estatal se manifesta, inclusive, em sua

⁴² Nesse sentido, também é importante também a existência de outra Secretaria dentro do MDS, a SAGI, destinada à avaliação e o monitoramento das ações e programas desenvolvidos pelo MDS.

⁴³ *Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita SUAS* (Resolução nº 008/2012 do CNAS). Esta proposta prevê o estabelecimento de parcerias do MDS com instituições de ensino superior, que ficam responsáveis por estas capacitações.

⁴⁴ *Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS - Aprimora Rede*, criado por meio da Resolução nº 004/2014 do CNAS.

⁴⁵ Além destas iniciativas, vale destacar como instrumentos de gestão e monitoramento do MDS a já citada PEAS e o também Censo SUAS. Estas duas pesquisas serão aprofundadas no capítulo 3.

prerrogativa de reconhecimento da importância das OSC na política (o que também é explícito nos instrumentos normativos da área, como mostra o capítulo seguinte):

A própria existência de um marco regulatório aplicável às entidades traduz a primazia do Estado – responsabilidade de coordenar a política de assistência social, dispor sobre normas gerais e organizar a oferta – e reconhece a necessidade e importância da participação das entidades no SUAS. (STUCHI, 2015, slide 18).

Dada a trajetória das relações entre Estado e OSC na área da assistência social, é possível verificar, em síntese, que, em primeiro lugar, estas não são uma novidade do final do século XX, mas sim um padrão que se estende no tempo, atravessando diferentes regimes, ideologias e formatos institucionais que o Estado brasileiro assumiu (AMÂNCIO, 2008b, MESTRINER, 2012). Mais do que isso – e nos alinhando a argumentos de Amâncio (2008b) –, fica demonstrado que a intensificação dessas parcerias a partir do processo de redemocratização e reformas da administração pública não pode ser lida, de modo linear e simplista, como “transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade” e, tão pouco, como seu suposto sinônimo, “desresponsabilização do Estado”. Pelo menos, não genericamente, em todas as áreas de políticas públicas – e as dinâmicas de consolidação da política de assistência social mostram que essa não é necessariamente uma equivalência.

Como desenvolvido neste capítulo, a regulação do setor privado se revela objeto de constante atenção e desafio por parte do Estado brasileiro nessa trajetória, sendo um fator de continuidade ao longo do tempo os investimentos de recursos e esforços de normatização da atuação das OSC, de acordo com os objetivos e prioridades estatais. Entretanto, historicamente, essa regulação esteve limitada à contratualização com organizações privadas, que se mantiveram realizando seus próprios serviços, a partir de suas próprias concepções e abordagens individuais, gerando forte fragmentação e dispersão da atuação nessa área. Já a consolidação da política pública de assistência social que se observa na última década implicou em um esforço muito mais intenso de *regulamentação* da atuação dessas organizações e dos serviços por elas realizados – o que envolve diferentes estratégias de conhecimento do campo, inserção das OSC na política, indução a adaptações ao que é preconizado pelo modelo vigente, acompanhamento e gestão das OSC –, a fim de garantir que um novo paradigma se efetive.

Nos últimos anos, a questão de regulação das relações entre Estado e OSC de modo geral – para além da especificidade da área setorial da assistência social – tem sido, mais uma vez, debatida, com o movimento de construção e aprovação do que ficou conhecido como MROSC.

2.2.1 Movimentos paralelos: o debate em torno do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

No caso das parcerias entre Estado e OSC, baseadas na lógica de contratualização, a discussão acerca dos sistemas de regulação e controle é fundamental e, como visto, objeto de constantes debates e inovações normativas e regulatórias. Mais recentemente, no Brasil, este debate esteve presente na movimentação a respeito do MROSC – sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em julho de 2014, enquanto Lei nº 13.019 (BRASIL, 2014c). Esse marco regulatório é fruto de forte articulação da sociedade civil em busca de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSC (em sentido mais amplo) e suas relações com o Estado, por meio da criação de um novo conjunto de leis que garantisse autonomia, transparência e segurança jurídica a essas parcerias.

Vale destacar que o início desse debate se dá no mesmo período e contexto no qual ganha força a ideia da “rede socioassistencial privada” no SUAS, e esses movimentos se influenciam em alguma medida. Em seu resgate, Ex-diretora/DRSP (2015)⁴⁶ considera que o debate do MROSC enfatiza a importância histórica das OSC e as aprendizagens por elas acumuladas – para além do diagnóstico negativo difundido na área da assistência social a respeito dessas organizações nesse momento –, o que impacta as concepções e direcionamentos setoriais a partir de então:

Eu acho que aconteceu uma coisa interessante [...]. O Lula já tinha uma sensibilidade grande pra essa relação com as organizações, mas a Dilma, primeiro ela vem com aquele movimento complicado dos convênios, de cortar, mas ela se comprometeu com a Plataforma do Marco Regulatório e, ao ter uma área dentro do governo que estava cuidando dessa Plataforma, isso chama a atenção pra esse tema, da importância pra democracia que essas organizações têm, do arejamento, eu acho que de muita tecnologia social mesmo. É uma área que, como as organizações foram as responsáveis pelos serviços da assistência até a Constituição – que a gente não tinha serviço público na área da assistência –, elas dominam os erros e acertos, as metodologias que funcionaram.

Entre as diversas novidades que a legislação traz, face à discussão aqui proposta, ganha destaque o intuito de afirmação das OSC enquanto organizações específicas. Nesse sentido, há um esforço de diferenciação em relação à atuação do Estado, o que se verifica na busca por

⁴⁶ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

uma designação afirmativa: “Organização da Sociedade Civil”, em oposição a “Organização Não-Governamental”. A entrevista com Assessora/SGPR (2015)⁴⁷, a principal liderança governamental no processo de construção do MROSC, ressaltou esse aspecto:

Quando a gente tratou da nomenclatura ‘organização da sociedade civil’ foi uma opção política, de afirmar que são organizações da própria sociedade civil, e não trazer pro conceito dessas organizações a ideia do ‘não-governamental’. Porque as organizações têm autonomia, inclusive, pra ser tão livre que ela pode atuar em áreas que não seja só... Pra não ser ‘eu faço a mesma coisa que o governo, mas eu não sou o governo’... Não! Eu posso fazer coisas que são muito diferentes do governo, e eu sou uma organização da sociedade civil, ou eu posso fazer coisas super alinhadas ao governo e eu sou uma organização da sociedade civil.⁴⁸

Além dessa questão conceitual, o intuito de afirmação desse campo também se estende à adoção de instrumentos e referenciais jurídicos próprios⁴⁹ – como será aprofundado no próximo capítulo. Vale destacar que esses novos instrumentos se propõem a de fato substituir, e não coexistir com os anteriores (o que, como observado, ocorreu muitas vezes na trajetória das regulamentações das parcerias entre atores públicos e privados no Brasil). A fala de Assessora/SGPR (2015)⁵⁰ enfatiza esses aspectos:

A tendência de quando a gente cria instrumentos próprios é a gente criar um campo próprio. [...] No caso da Lei 13.019, ela tem um dispositivo que afasta a aplicação da Lei 8.666 [Lei das Licitações] e que afasta a aplicação dos convênios. Isso é uma inovação, porque ela não é uma lei que busca só conviver com as demais e fica em aberto no que couber; ela busca dizer exatamente o que cabe a essas relações.

É importante ressaltar que, apesar de aprovada em julho de 2014, essa lei teve sua entrada em vigor (prevista inicialmente para outubro de 2014) prorrogada pela primeira vez para julho de 2015 (por meio da Lei nº 13.102, de 27 de fevereiro de 2015) e, cumprido este prazo, novamente adiada para janeiro de 2016 (edição da Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015), ambas assinadas pela Presidenta Dilma Rousseff. As justificativas governamentais para essa dificuldade de entrada em vigor dessa legislação se referem ao processo de adaptação de organizações públicas e privadas aos novos formatos e exigências (BRASIL, 2015d). Assim, em janeiro/2016, a lei entrou em vigor, porém somente para as parcerias com OSC estabelecidas pela União e pelos estados, sendo que os municípios têm até

⁴⁷ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

⁴⁸ Vale destacar que os esforços em se afastar do termo “Organização Não-Governamental” – ou, simplesmente, “ONG” – também estão relacionados aos escândalos de corrupção envolvendo este tipo de organização, que foram investigados nas famosas “CPIs das ONGs”, que, dada sua grande repercussão na mídia, levaram ao desgaste deste conceito.

⁴⁹ São eles: o Termo de Colaboração e Termo de Fomento, que substituem os convênios (detalhamento no capítulo 3).

⁵⁰ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

2017 para se adaptarem ao novo modelo.⁵¹

No caso das OSC que atuam na área da assistência social, essas mudanças no campo mais amplo de OSC podem gerar sobreposições em relação às definições setoriais da assistência, resultando em dilemas identitários – já que a ênfase entre ser “OSC” ou “de assistência social” tem implicações diferentes – e também práticos e procedimentais – no que se refere à orientação legal, funcionamento das parcerias, modelos de prestação de contas, etc.

Retomando as diferentes interpretações sobre os papéis e protagonismo dos atores na política pública, o diálogo aqui proposto mostra como os movimentos de abertura e inclusão de outros atores, que não o Estado, na arena política não significam que este não tenha um papel. O reconhecimento das OSC enquanto atores relevantes – que conhecem as realidades locais, desenvolvem soluções, tecnologias e inovações, exercem controle social e se constituem enquanto importante arena de conflitos e demandas direcionadas ao poder público – não necessariamente enfraquece ou tira a importância do papel do Estado. As tendências das políticas atuais mostram como as dinâmicas de abertura, descentralização ou recentralização no Estado não se configuram em processos lineares e as interpretações a seu respeito devem levar em consideração essa complexidade.

*

A tabela a seguir busca organizar os principais marcos da trajetória da área da assistência social, no que se refere à relação do Estado com as organizações privadas envolvidas na oferta de serviços socioassistenciais públicos, conforme abordado ao longo deste capítulo. Buscou-se sintetizar, seguindo a sequência cronológica, as principais mudanças que cada um deles traz. A segunda parte da tabela, em cinza, destaca o período focado nesta pesquisa (2003-2014).

Tabela 2 – Principais marcos na trajetória das organizações da sociedade civil na área da assistência social

Marco	Data	Tipo / tema	Aspectos / mudanças centrais	Observações
Caixa de Subvenções (Decreto-lei nº 20.351/1931)	1931	Financiamento	Primeira forma de repasse de repasse de recursos (auxílios diretos) a OSC. Neste momento, já direcionada à seleção e	Num primeiro momento, a utilização desses recursos é aleatória, não segue

⁵¹ Além disso, diante destes desafios, foi proposto o Projeto de lei nº 21/2015 (que deriva da Medida Provisória 684/2015) (BRASIL, 2015c), sancionado com vetos pela Presidenta em dezembro de 2015, que propõe alterações na Lei 13.019/2014 (MROSC), no sentido justamente de flexibilizar algumas de suas diretrizes e exigências.

			fiscalização desses auxílios.	nenhum critério ou diretriz.
Criação CNSS (Decreto-lei nº 525/1938)	1938	Gestão; regulamentação	Institucionaliza mecanismo de subvenções federais para as OSC. CNSS responsável pela emissão de pareceres para acesso às subvenções.	Trata-se da primeira forma de regulamentação dos repasses de recursos do Estado para as OSC. Passa a assumir funções de repasse de recursos e subvenções, fiscalização e controle. Órgão existente até 1993.
Criação da LBA (Decreto-lei nº 4830/1942)	1942	Gestão; regulamentação	Funda assistência social em âmbito nacional. Trata-se do reconhecimento e primeira tentativa de regulamentação da atuação das OSC.	Modelo centralizado de gestão; baixa efetividade social. É expandida na década de 1960.
Registro das entidades no CNSS	1943	Contratualização; regulamentação; gestão	Torna-se necessário registro no CNSS para acesso às subvenções (e não apenas parecer). Com isso, o CNSS não apenas concede auxílios, mas também é responsável pelo reconhecimento oficial destas organizações.	Esta legislação é reformulada em 1951 e é vigente até hoje.
Constituição Federal de 1946	1946	Regulamentação	Amplia a isenção de impostos a todas as instituições de assistência social.	Esta iniciativa será regulamentada apenas em 1957, com a Lei nº 3.193/1957.
Lei nº 3.577/1959	1959	Regulamentação; indução	Oficializa a possibilidade de isenção da cota patronal da contribuição à Previdência Social às instituições com <i>certificado de fins filantrópicos</i> .	
Certificado de Utilidade Pública (Decreto-lei nº 50.517/1961)	1961	Regulamentação; indução	Institui o Certificado de Utilidade Pública, que reconhece caráter público da atuação de organizações privadas e dá acesso a benefícios (isenções).	A ideia de “utilidade pública” já era presente desde 1935, porém, até este momento, tinha caráter apenas honorífico. Esta certificação existe até hoje.
Convênio	1960	Contratualização; financiamento	Convênio como instrumento jurídico que estabelece as relações entre Estado e OSC.	Instrumento vigente até 2015, quando será modificado.
Constituição Federal	1988	Estruturação da política pública de assistência social; gestão	Reconhecimento da assistência social como política pública (compondo o tripé da Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência). Concepção da assistência social enquanto direito e política de responsabilidade estatal. Descentralização das políticas sociais.	

LOAS (Lei nº 8.742/1993)	1993	Estruturação da política pública de assistência social; gestão	Consolidação dos princípios da CF/88 e estruturação da política de assistência social de forma integrada, descentralizada e participativa (reordenamento institucional).	
		Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação; indução	Em seu Artigo 3º, define e regula as "entidades de assistência social" e estabelece a necessidade de inscrição nos conselhos de assistência social para serem reconhecidas na política.	
		Gestão	Criação do CNAS	Com isso, extingue-se o CNSS (e a LBA no ano seguinte).
CEBAS (Decreto nº 2.536/1998)	1998	Regulamentação; financiamento; indução	Regulamentação do CEBAS, principal instrumento de financiamento indireto (exonerações tributárias) das OSC que atuam na área social.	Neste momento, o CNAS é responsável pela emissão do CEBAS para organizações que atuam nas áreas da saúde, educação e assistência social.
Lei da OSCIP (Lei nº 9.790/1999)	1999	Contratualização; regulamentação	Título criado para regularizar quais organizações podem fazer parcerias com o poder público, estabelecendo condições e procedimentos para tal. Institui o Termo de Parceria como instrumento de contratualização (coexistindo com outros instrumentos).	
PNAS	2004	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação	Define princípios e diretrizes para a implementação do SUAS. Traz uma lógica mais explicativa e discursiva; desenvolve a proposta do sistema, explicitando, analisando e justificando seus direcionamentos e princípios. Estabelece tipos de segurança de responsabilidade da assistência, níveis de complexidade dos serviços e a criação de equipamentos públicos de assistência social. Afirma a responsabilização estatal pela política e as OSC como ofertantes <i>complementares</i> na rede de serviços socioassistenciais.	Nesse contexto, começam a ganhar força as ideias de complementariedade e corresponsabilidade entre ações estatais e privadas. Os princípios da PNAS são concretizados com a NOB/SUAS, no ano seguinte.
NOB/SUAS	2005	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação	Concretiza normativamente os princípios e diretrizes desenvolvidos na PNAS. Entre os vários aspectos delimitados, define "serviços", traz a ideia de	É importante destacar que o conceito de "vínculo SUAS" definido neste momento tem sentido

			“vigilância socioassistencial”, estabelece parâmetros para organização da rede socioassistencial e já traz o conceito de “vínculo SUAS”.	distinto do empregado atualmente (ver Cap. 3).
NOB/SUAS RH (Resolução nº 269/2006 do CNAS)	2006	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação	Com o objetivo de profissionalização da gestão do SUAS nos três níveis de governo, especifica parâmetros para a atuação de profissionais na área da assistência social, incluindo os profissionais de OSC que atuam nessa área.	
Decreto nº 6.308/2007	2007	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação	Caracteriza as “entidades e organizações de assistência social” e define os critérios para seu reconhecimento nesta categoria.	
Tipificação Nacional de Serviços Socio-assistenciais (Resolução nº 109/2009 do CNAS)	2009	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação; indução	Estabelece padrões para a organização e execução dos serviços abrangidos pela área da assistência social.	Importante na regulamentação e tentativa de dar unidade nacional aos serviços, inclusive os executados pelas OSC.
Lei nº 12.101/2009	2009	Regulamentação; gestão	A certificação (CEBAS) passa a ser desvinculada do CNAS e sua emissão se dá diretamente por cada ministério setorial (pelo MDS, no caso das OSC de assistência social).	
Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (Decreto nº 7.079/2010)	2010	Gestão; regulamentação	Criação do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS, vinculado à SNAS/MDS. Este departamento compreende coordenações de certificação das entidades de assistência social (CEBAS) e de acompanhamento dessa rede de OSC que atuam na área da assistência social.	Este departamento é criado quando a certificação (CEBAS) passa a ser responsabilidade do MDS. Porém, posteriormente, seu papel passa a incluir também o acompanhamento e gestão dessa rede.
Lei nº 12.435/2011	2011	Estruturação da política pública de assistência social; regulamentação	Atualiza a LOAS e consolida os princípios do SUAS. Define critérios para reconhecimento das OSC como parte da política pública de assistência social.	Complementa o Decreto nº 6.308/2007.
Resoluções 27/2011 e 33/2011 do CNAS	2011	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação	Classificam as OSC que atuam na área da assistência social em: “entidades de atendimento”, “entidades de assessoramento” e “entidades de defesa e garantia de direitos”.	
Programa Nacional de	2012	Estruturação da política pública	Visa criar a Rede Nacional de Capacitação e Educação	

Capacitação do SUAS (Resolução nº 8/2012 do CNAS)		de assistência social; gestão	Permanente para a formação dos profissionais do SUAS, incluindo os de organizações públicas e de OSC.	
Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (Resolução nº 4/2014 do CNAS)	2014	Estruturação da política pública de assistência social; gestão; regulamentação; indução	O <i>Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS - Aprimora Rede</i> visa monitorar e qualificar os serviços ofertados por essa rede. Sua principal ferramenta é o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).	O CNEAS já teve sua primeira carga de informações e está em fase de implementação e inserção de dados.
Lei nº 13.019/2014	2014	Contratualização; regulação; financiamento	Aprovação do MROSC. Movimento de afirmação do conceito de <i>organizações da sociedade civil (OSC)</i> , bem como de sua importância, autonomia e segurança jurídica – com criação de instrumentos jurídicos próprios.	Esta lei teve sua entrada em vigor adiada duas vezes: para julho de 2015 (Lei nº 13.102/2015) e, depois, para janeiro de 2016 (Medida Provisória nº 684/2015).

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos normativos mencionados, bem como de reflexões de Amâncio (2008b), Bichir (2011), Jaccoud (2012), Mestriner (2008, 2012), Paz (2012) e Stuchi, Paula e Paz (2012).

3 O CENÁRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA ATUAL POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Como abordado no capítulo anterior, os movimentos mais recentes na área da assistência social revelam processos não lineares e permeados por disputas no que se refere ao direcionamento da política pública de assistência social de modo geral, bem como do papel das OSC como constitutivas de uma rede privada motivada por objetivos e princípios públicos.

Este capítulo será dedicado a uma exploração acerca do lugar institucional das OSC na política de assistência social. Para isso, serão abordados alguns aspectos que tratam do funcionamento do SUAS, no que se refere aos instrumentos e dispositivos institucionais que regulam o espaço e funções das OSC dentro desse sistema (regulamentações e formas de vinculação das OSC, de contratualização e de repasse de recursos). Em seguida, é proposto um panorama que busca representar a realidade das OSC de assistência social no Brasil atualmente, por meio de uma caracterização dessas organizações, que tem como base pesquisas realizadas por instituições reconhecidas nacionalmente. Essa discussão possibilitará identificar dinâmicas de composição (entre organizações de natureza pública e privada) da oferta dos serviços do SUAS, bem como características da atuação e do funcionamento das OSC que operam na área da assistência social. Com isso, pretende-se trazer importantes contribuições à reflexão proposta neste trabalho, uma vez que serão destacados elementos que permitem compreender, em um primeiro momento, o aparato normativo e de regulamentações do SUAS (isto é, referentes à sua estrutura), para, em seguida, passar à discussão de como esses pressupostos, conceitos e princípios vêm se consolidando na prática da operação do sistema – ainda que mantendo olhar ampliado, no nível de análise da política pública em âmbito nacional.

Ambos os blocos que organizam este capítulo trazem também reflexões a partir da perspectiva proposta por Lascoumes e Le Galès (2007), em especial no que se refere ao convite de compreensão do papel dos instrumentos de políticas públicas nas mudanças dessa política, de acordo com as concepções e objetivos políticos nelas envolvidos.

3.1 O arranjo institucional envolvendo as organizações da sociedade civil na provisão de serviços no Sistema Único da Assistência Social

Com a intensificação do movimento de normatização e regulamentação na assistência social no período recente, são muitos os instrumentos jurídicos que definem, classificam e estabelecem critérios e parâmetros que afetam as OSC que atuam nessa área, de modo que se observa uma multiplicidade de lógicas presentes nesse campo. Esta seção pretende organizar essa discussão, destacando as categorias e estruturas mais relevantes no arranjo institucional que vem sendo construído com o SUAS no que se refere à participação das OSC que atuam na área da assistência social.

O SUAS concretiza os conteúdos e definições expressos na PNAS, relacionados à estruturação da gestão da política de assistência social, e visa unificar seus conceitos e procedimentos em todo território nacional; esse sistema público se propõe a organizar, de forma descentralizada, as ações socioassistenciais no Brasil, englobando os benefícios assistenciais e diferentes serviços e públicos. De acordo com a PNAS e com a LOAS (Art. 23), são entendidos por *serviços* as "Atividades continuadas [...] que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas [...]" (BRASIL, 2005, p. 22).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais define e organiza a lógica dos serviços, buscando estabelecer uma referência unitária, em todo o território nacional, de parâmetros para seu funcionamento e de nomenclatura dos serviços. Assim, de acordo com essa legislação, no SUAS, os serviços são organizados por níveis de complexidade, distinguindo-se entre *proteção social básica* – voltada à prevenção de situações de risco e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários – e *proteção social especial* – direcionada a indivíduos e famílias que já se encontram em situação de risco pessoal e/ou social. Este último âmbito, por sua vez, divide os serviços entre *média e alta complexidade*: no primeiro caso, estão os serviços que oferecem atendimento àqueles que têm seus direitos violados, mas em situações nas quais não houve rompimento dos vínculos familiares e comunitários; já o âmbito da alta complexidade é voltado a situações de perda de referências e/ou ameaça, de modo que se busca garantir proteção integral a esses indivíduos ou famílias, que necessitam ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário.

Nem todos os serviços compreendidos por essas esferas podem ser oferecidos por OSC – o serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF) e o serviço de proteção e

atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI) são implementados exclusivamente pela esfera estatal (pelo CRAS e pelo CREAS, respectivamente). Todos os demais serviços estabelecidos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais podem ser ofertados por atores públicos e/ou privados – porém, nesse caso, essa oferta deve ser referenciada ao equipamento público ao qual se relaciona (CRAS ou CREAS). Na proteção social básica, os demais serviços são o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) e o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (ambos podendo ser ofertados por OSC) – apesar de serem apenas dois, esses são serviços bastante abrangentes, uma vez que incluem diferentes grupos etários, desdobrando-se em diferentes enfoques de atendimento. Já os serviços de proteção social especial de média complexidade que podem ser realizados também pelas organizações privadas incluem: o serviço especializado em abordagem social; o serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (MSE) de liberdade assistida (LA) e prestação de serviços à comunidade (PSC); o serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias; e o serviço especializado para pessoas em situação de rua. Por fim, na proteção social especial de alta complexidade, estão os serviços de acolhimento institucional, em república e em família acolhedora e o serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (BRASIL, 2009a). A Tabela 3 detalha e organiza esta estruturação dos serviços proposta pela Tipificação, com destaque para a participação das OSC em sua oferta – incluindo, na última coluna (entre parênteses), a “unidade” que está estabelecida como equipamento recomendado para a realização de cada serviço.

Tabela 3 – Serviços do SUAS de acordo com seus níveis de complexidade e a participação das organizações da sociedade civil em sua oferta

Tipo de proteção	Nível de complexidade	Serviço	Detalhamento	Participação das OSC / (Unidade)
Proteção social básica		Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF)	Trabalho social com famílias, de caráter continuado, protetivo e preventivo.	Não. Oferta necessariamente estatal. (CRAS)
		Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV)	Trabalho em grupos com finalidade de defesa e afirmação de direitos, fortalecimento da convivência familiar e comunitária e alcance de alternativas para enfrentamento da vulnerabilidade social. É dividido por faixa etária do público (crianças, adolescentes e idosos)	Sim. (CRAS ou centros da criança, adolescente, juventude e idosos referenciados)
		Serviço de proteção social básica no domicílio	Objetiva a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o	Sim. (Domicílio do usuário)

Proteção social especial		para pessoas com deficiência e idosas	desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.	
	Média complexidade	Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI)	Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos (como: qualquer tipo de violência, abuso e/ou exploração sexual; aplicação de MSE ou de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua; abandono; trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia).	Não. Oferta necessariamente estatal. (CREAS)
		Serviço especializado em abordagem social	Busca assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, entre outras.	Sim. (CREAS ou unidade específica referenciada ao CREAS)
		Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC	Provê atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Busca contribuir para o acesso a direitos e para a resignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens.	Sim. (CREAS)
		Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias	Atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos. Busca promover a autonomia, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas participantes.	Sim (Domicílio do usuário, centro-dia, CREAS ou unidade referenciada)
		Serviço especializado para pessoas em situação de rua	Realização de atendimento e atividades com pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência, que visam o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.	Sim (Centro de referência especializado para população em situação de rua)
	Alta complexidade	Serviço de acolhimento institucional	Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. Divide-se em acolhimento direcionado especificamente a: crianças e adolescentes; adultos e famílias; mulheres em situação de violência; jovens e adultos com deficiência; idosos.	Sim (Unidade de acolhimento, que inclui: abrigos institucionais; casas-lar; casas de passagem; residências inclusivas)
		Serviço de acolhimento em república	Repúblicas que oferecem proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento busca apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos, a integração e participação social e o desenvolvimento de sua autonomia. Direcionado a: jovens; adultos em processo de saída das ruas; idosos.	Sim (República)

Serviço de acolhimento em família acolhedora	Organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. Responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como acompanhar a criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem.	Sim (Unidade de referência e residência da família acolhedora)
Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências	Promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.	Sim (Unidades referenciadas ao órgão gestor da assistência social)

Fonte: Elaboração própria a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a) e de entrevistas realizadas (Ex-diretora/DRSP, 2015⁵²; Rede/DRSP, 2015⁵³).

A grande mudança, no que se refere à provisão de serviços de assistência social, é que o Estado também passa a executá-los diretamente. Nesse sentido, é fundamental a criação dos equipamentos públicos previstos no SUAS, implementados em âmbito municipal em todo território nacional com a função de prestar serviços diretamente à população: os CRAS, que são a porta de entrada para os atendimentos dentro do âmbito da proteção social básica, e os CREAS, voltados aos serviços da proteção social especial. Esses equipamentos são necessariamente estatais – contando com infraestrutura, equipes e execução das atividades diretamente pelo poder público. Entretanto, é importante destacar que a Tipificação não explicita com clareza, para todos os casos, essas definições sobre a natureza das organizações ofertantes dos serviços – e, portanto, sobre os limites de atuação das OSC no SUAS.⁵⁴

Dessa forma, os normativos da área da assistência compreendem que o SUAS está baseado em uma *rede socioassistencial*, que é composta por unidades públicas e privadas (estas de caráter complementar às primeiras). A constituição dessa concepção é uma das principais ênfases no processo de construção do SUAS, uma vez que se estabelece a partir do esforço de consolidação de uma rede *de fato* (isto é, articulada e norteadas pelos mesmos princípios, objetivos e abordagens), com a intenção de ruptura em relação ao padrão de

⁵² Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

⁵³ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

⁵⁴ Como se observa na tabela acima, em alguns casos, como no PAIF, afirma-se explicitamente que sua oferta deve ser realizada exclusivamente pelos CRAS (e somente por ele), enquanto para outros (como o SCFV ou o serviço especializado em abordagem social, por exemplo) está colocada, ainda que muito genericamente, a possibilidade de oferta por outros “centros” ou “unidades”; porém, em outros casos (como no serviço especializado para pessoas em situação de rua ou no de proteção social a adolescentes em cumprimento de MSE, entre outros), esta informação não fica clara – e este ponto não é detalhado ou regulamentado em legislações posteriores, ainda que seja de conhecimento geral que estes serviços são realizados também por OSC.

atuação fragmentada e baseada em referências individuais que marcou a área da assistência social por séculos – na linha do que vem sendo discutido neste trabalho, não se está assumindo que essas ideias preconizadas no âmbito normativo se estabeleçam necessariamente dessa maneira ao serem implementadas, de modo que é necessário considerar também as dinâmicas de sua operação (capítulo 4). A NOB/SUAS estabelece como parâmetros fundamentais para essa rede socioassistencial – com destaque para aqueles que enfatizam questões que se contrapõem diretamente aos principais aspectos do diagnóstico da área da assistência social que foi consolidado e difundido:

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

Vale destacar que, apesar de já presente na NOB/SUAS em 2005, o conceito de rede socioassistencial é objeto de disputa e seu sentido vem sendo construído e repensado ao longo do tempo. Nesse sentido, nos últimos anos, se fortaleceu a ideia de que esta rede se estrutura a partir dos serviços ofertados, de caráter *público* (seja por organizações públicas ou privadas), o que reforça os *serviços* como articuladores da finalidade pública da atuação das OSC – o que implica no enfraquecimento da ideia de “*rede socioassistencial privada do SUAS*”:

Esse é um conceito que foi sendo construído, mas que a gente tá tentando desconstruir. A ideia de você trabalhar com uma rede privada e rede pública é uma ideia que ela é até contraproducente dentro da ideia da rede SUAS. [...] A ideia é que o serviço que está sendo ofertado é um serviço público, então, você não deveria ter essa diferenciação entre o que é ofertado pelo público e o que é ofertado pelo privado. (Cebas/DRSP, 2015)⁵⁵

O conceito e papel das OSC vêm sendo objeto de crescente construção normativa no sentido de definir e regulamentar o lugar dessas organizações na política de assistência social.

⁵⁵ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

Nesse sentido, a referência central é o conhecido artigo 3º da LOAS, que qualifica as "entidades e organizações de assistência social" como "[...] aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos" (BRASIL, 1993, Art. 3º). O decreto nº 6.308 de 2007 toma esta definição como referência para definir essas organizações como aquelas que têm as seguintes características: "I - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social [...]; II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e III - ter finalidade pública e transparência nas suas ações." (BRASIL, 2007). Posteriormente, outros normativos referendam e complementam este decreto, entre eles, a Lei nº 12.435, de 2011 (BRASIL, 2011a). Após diferentes legislações que buscaram rever e aperfeiçoar parâmetros e modos de funcionamento desse aparato institucional envolvendo as OSC, a Resolução nº 014 de 2014 do CNAS estabelece como critérios para reconhecimento das OSC como pertencentes à área da assistência social: execução de ações de caráter continuado, permanente e planejado; serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados visando a autonomia e garantia de direitos dos usuários; garantia de gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e garantia da existência de processos participativos dos usuários (BRASIL, 2014b, Art. 6º).

Além disso, também derivam dessas definições os tipos de organizações que se enquadram como "de assistência social", que podem ser de: *atendimento*, que prestam serviços, executam projetos e programas e concedem benefícios, de forma continuada, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal; *assessoramento*, que desempenham ações que visam o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social; ou *defesa de direitos*, voltadas para a defesa, efetivação e promoção dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais e articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da assistência social (BRASIL, 2014b, Art. 6º).

A tabela a seguir busca sintetizar os principais conceitos e definições abordadas neste capítulo:

Tabela 4 – Definições normativas relevantes no arranjo institucional envolvendo as organizações da sociedade civil no SUAS

Objeto	Detalhamento	Referência normativa
Serviço	Atividades continuadas que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas.	LOAS (1993); PNAS (2004)
Rede socio-assistencial	Parâmetros (síntese): oferta integrada; caráter público; co-responsabilidade e complementariedade entre as ações estatais e não-estatais; hierarquização por níveis de complexidade dos serviços; porta de entrada unificada; territorialização; caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público e recursos próprios da rede não-governamental; referência unitária.	NOB/SUAS (2005)
Entidade ou organização de assistência social	Características: I - realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma deste Decreto; II - garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário; e III - ter finalidade pública e transparência nas suas ações.	Decreto nº 6.308/2007
	Critérios cumulativos para inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais: I - executar ações de caráter continuado, permanente e planejado; II - assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários; III - garantir a gratuidade e a universalidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; IV – garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da efetividade na execução de seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.	Resolução CNAS nº 014/2014
Tipos de organizações de assistência social	I - de atendimento : aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos das normas vigentes.	Resolução CNAS nº 014/2014
	II - de assessoramento : aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos das normas vigentes.	
	III - de defesa e garantia de direitos : aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais e articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos das normas vigentes.	

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1993, 2005, 2007, 2014b).

Um ponto importante que deriva dessas definições normativas de organizações “*de assistência social*” é a reflexão sobre os sentidos dessas categorias para as OSC, sobretudo, considerando-se que muitas delas já existiam antes da criação e regulamentação dessas

definições, e não necessariamente se reconhecem dessa forma. Além de questões identitárias e a respeito do espaço de atuação dessas organizações (que serão aprofundadas no próximo capítulo), no que se refere ao funcionamento do sistema, entende-se que as OSC podem ter diferentes tipos de atuação (a partir da lógica baseadas nos serviços como unidade central): elas podem ser *exclusivas* de assistência social (de modo que todos seus projetos, ações e programas estão no campo da assistência social, conforme estabelecido pelas legislações dessa área) ou não; neste caso, é possível distinguir entre as organizações *preponderantes de assistência social* – que podem ter ações, projetos ou programas relacionados a outras políticas setoriais, porém sua atuação principal (isto é, aquela na qual há maior destinação do orçamento da organização) é na área da assistência – e, por fim, aquelas que *atuam majoritariamente em outras áreas*, mas que têm alguma ação, projeto ou programa na área da assistência social (neste caso, esta oferta específica é vinculada à política de assistência)⁵⁶.

Para ser reconhecida como organização *de assistência social*, ou seja, como parte da política pública dessa área, é necessária a inscrição no conselho municipal de assistência social⁵⁷; podem ser inscritas as organizações e/ou os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, sendo a inscrição considerada uma “[...] autorização de funcionamento no âmbito da Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2014b, Art. 5º). Cabe aos conselhos de assistência social todas as atividades relacionadas ao recebimento, análise e deliberação sobre os pedidos de inscrição⁵⁸, bem como de acompanhamento e fiscalização das organizações (BRASIL, 2014b). Vale destacar que a inscrição e acompanhamento por parte dos conselhos é independente do fato de a instituição receber ou não recursos públicos.

Quando a organização é reconhecida como parte da política de assistência social, a lógica do SUAS prevê diferentes formas de sua vinculação a ele, sendo a primeira delas, justamente, a *inscrição*, o nível inicial de pertencimento. Uma vez inscritas, as organizações devem ser cadastradas pelo órgão gestor municipal no *CNEAS* – ferramenta criada em 2014, apesar de já prevista na LOAS e na NOB/SUAS –, que visa reunir informações sobre as organizações inscritas nos conselhos de assistência social que prestam serviços

⁵⁶ Vale destacar que esta classificação é amplamente utilizada entre as equipes do MDS e CNAS (e tem relação com a atual lógica de emissão do CEBAS), porém, estas não são categorias definidas nos normativos da área (não estão regulamentadas).

⁵⁷ Vale destacar que os CRAS também são atores importantes deste processo de inserção das OSC no SUAS, uma vez que a legislação vigente estabelece como uma de suas funções a identificação e reconhecimento das organizações que podem compor a rede socioassistencial, isto é, cuja atuação está dentro do âmbito SUAS e que, assim, podem ofertar serviços e pertencer à política de assistência social.

⁵⁸ Estas atividades incluem análise documental, visitas técnicas, reuniões de discussão dos processos, notificações sobre as decisões e envio de documentação para o órgão gestor para cadastro das organizações ou ofertas em sistema nacional.

socioassistenciais. Por ser um sistema implementado recentemente⁵⁹, o CNEAS ainda não está funcionando normalmente⁶⁰, mas a proposta é que ele seja integrado à lógica de pertencimento das organizações ao SUAS e funcione também como instrumento de acompanhamento da atuação dessas organizações pelo poder público local⁶¹; assim, a ideia é que o CNEAS esteja diretamente atrelado (e forneça as informações) ao processo de certificação (CEBAS), o terceiro nível de vinculação, que dá acesso à isenção das contribuições da Seguridade Social como mecanismo de financiamento indireto. Por fim, o nível máximo de pertencimento das organizações ao sistema seria o “*Vínculo SUAS*”, categoria ainda não institucionalizada⁶², que traria a garantia de financiamento público à organização. Como explica Rede/DRSP (2015)⁶³,

O que se pretende do Vínculo [SUAS] é que haja um financiamento do governo federal maior pra essas entidades. Porque, se a gente diz que ela passou por vários patamares e alcançou um status dentro da política de assistência social, de estar condizente com esta política, ela precisava ser premiada por isso. [...] [Assim, se estaria] dando a possibilidade ao município de contratualizar com as entidades, e por isso financiá-las, por estarem de acordo com a assistência social. Então, seria assim: ‘você tem o Vínculo, está garantido você ter esse contrato’; seria mais garantido ter um financiamento do governo do que as outras que não têm.

Neste momento, a lógica de estágios sucessivos ainda não está concretizada – é possível, por exemplo, haver uma organização que tenha CEBAS, mas que ainda não tenha sido cadastrada no CNEAS. Ainda assim, é importante trazer esse modelo que vem sendo idealizado pelas equipes da SNAS, uma vez que, para além de suas questões técnicas, ele revela aspectos fundamentais, inclusive, tendo em vista a trajetória da assistência social: esta proposta busca inserir de fato o CEBAS dentro da *lógica de sistema* e da política como um todo, o que, apesar das importantes mudanças a partir de 2009 (com a separação setorial da certificação e a

⁵⁹ A primeira carga de dados se encerrou em 31 de julho de 2015, no modelo de incentivo por parte do governo federal (que repassou recursos aos municípios, com valor definido por cadastro concluído e enviado pelas gestões municipais). Desde então, o sistema foi fechado para realização de análises dos dados obtidos e melhorias em seu funcionamento, porém, a proposta é que este cadastro seja constantemente alimentado, como ferramenta integrante do funcionamento do SUAS.

⁶⁰ O CNEAS está em fase de implementação: na primeira etapa de inserção de dados deste cadastro (que se encerrou em julho de 2015), o preenchimento estimado pelo MDS foi de cerca de 40% (incluído aí o cadastro de organizações e de ações ou serviços específicos) – informações fornecidas por Rede/DPSPS (2015), em conversa telefônica posterior à entrevista.

⁶¹ Além de ser o órgão público municipal quem preenche este cadastro (e não as próprias OSC), há estratégias previstas como etapas deste cadastro que buscam incentivar esta aproximação, como as visitas *técnicas in loco* (que devem ser realizadas pelo órgão gestor municipal antes da alimentação do cadastro, inclusive, inserindo no CNEAS o agendamento e parecer de realização da visita).

⁶² Vale destacar que o termo “vínculo SUAS” já aparece na LOAS, porém, com sentido bastante genérico e distinto do que vem sendo proposto atualmente (como uma das formas de pertencimento das OSC ao SUAS). Na discussão recente, esta ainda é uma ideia um pouco vaga, que não está regulamentada (está em processo de elaboração de minuta de decreto por parte da SNAS, para ser expedido pela Presidência da República).

⁶³ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

emissão pelos ministérios de cada área), ainda não se efetivou; é o que mostra o trecho da entrevista de Ex-diretora/DRSP (2015)⁶⁴ a seguir:

A dificuldade ali no Departamento [da Rede Socioassistencial Privada do SUAS] é que a concessão do CEBAS é a relação direta com a entidade, quando eu estou falando de um sistema descentralizado. Qual é o desafio ao levar o CEBAS pra lá? É transformar o CEBAS num instrumento da política. E aí eu tenho que, praticamente, descentralizar o CEBAS. Embora o meu processo administrativo seja direto com a entidade, a minha decisão tem que ser tomada com base na forma como ela atende o serviço lá na ponta, na relação dela com o município. Aí a discussão do tal Vínculo SUAS. O que a gente fez: bom, como a gente não podia falar pro CEBAS ‘eu não quero mais você, eu quero é induzir a política pública’, porque era incorreto, porque o CEBAS era constitucional e tal⁶⁵. Então, o que eu disse: ‘olha, a hora que eu construir esse desenho de vínculo SUAS, isso é condição o suficiente pra você ter o CEBAS e o que é também condição para ter o CEBAS é o cadastro. E o que é o cadastro? O cadastro é o preenchimento de informações sobre a entidade pelo município. Então, município, me diga o que essa entidade faz aí no seu âmbito local, eu valido aqui e, com base nisso, eu concedo o CEBAS, não mais com um documento que ela me traz diretamente dentro do processo.

Um último elemento referente às lógicas de contratualização e inserção das OSC na política de assistência social se trata da relação desta política com as mudanças propostas com o MROSC. Como essa é uma legislação que começa a ser implementada apenas em janeiro/2015, ainda não foi possível verificar como essas relações se concretizam e serão destacados apenas os aspectos que se relacionam diretamente com essa discussão.

Em primeiro lugar, o MROSC cria instrumentos jurídicos próprios de contratualização, em substituição ao convênio (o mesmo instrumento que estabelece as parcerias do governo federal com estados e municípios, que era utilizado até então): o Termo de Colaboração (utilizado no caso de execução de políticas públicas, por indução da formulação, sendo a administração pública quem define seus parâmetros – caso enfocado neste trabalho) e o Termo de Fomento (mais voltado à livre iniciativa da sociedade civil, no qual as OSC apresentam sua proposta de trabalho). Assim, com esses novos instrumentos (sobretudo o segundo), a nova lei reforça o caráter autônomo das OSC, não necessariamente executoras de serviços públicos, podendo também propor projetos próprios para financiamento público.⁶⁶

⁶⁴ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

⁶⁵ Neste trecho, há uma referência à uma disputa jurídica em torno do CEBAS, no que se refere à definição de se esta certificação se trata de uma forma de isenção ou de imunidade, o que teria reflexos em seu caráter constitucional ou não. Este dilema originou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028-5, que tramitou durante muitos anos até a deliberação final do Supremo Tribunal Federal, em 2012, atestando a constitucionalidade desta certificação (entendida como uma forma de isenção fiscal).

⁶⁶ Além destes aspectos, esta lei traz outras mudanças e inovações, entre as quais têm destaque as seguintes: chamamento público obrigatório (transparência e democratização do acesso às parcerias, por meio de editais); remuneração das equipes de trabalho (com encargos sociais inclusos); sistema que prevê simplificação na prestação de contas em caso de parcerias de menor valor (até R\$ 600 mil); manifestação de interesse social (a possibilidade de as próprias OSC, movimentos sociais e interessados elaborarem propostas de chamamento público); e monitoramento e avaliação (criação de comissões com esta finalidade e

Entre as mudanças abarcadas pelo MROSC, o estabelecimento da obrigatoriedade do chamamento público, como um procedimento prévio de escolha das organizações que estabelecerão parceria com o poder público, merece algumas notas. Esta alteração impacta diretamente as organizações que prestam serviços de natureza continuada, como no caso das OSC de atendimento da área da assistência social, uma vez que implica em uma lógica por projetos de tempo determinado que difere amplamente do caráter contínuo, permanente e planejado da oferta de serviços preconizado pela legislação específica da área da assistência social.⁶⁷ As falas de Assessora/SGPR (2015)⁶⁸ explicita esse dilema:

[...] no próprio decreto, a gente está trabalhando para buscar soluções que possam reconhecer essa ideia de natureza continuada, mas toda a ideia da lei é de trabalhar por projetos; então, o que a gente está tentando imprimir também é que a natureza continuada tenha uma lógica de permanência maior. Então, [o que está sendo proposto é] [...] cinco anos de vigência o prazo máximo para as parcerias com as OSC, podendo ser de até dez para as entidades de natureza continuada, já imaginando nessa lógica de que, para essas entidades, a gente precisaria ter um alargamento desse prazo porque o ciclo de vida de uma parceria de natureza continuada é mais extenso. Mas, ao mesmo tempo também, não tem muito espaço, na legislação que foi aprovada no Congresso, de se considerar eterno. E esse é um debate, que a gente precisa enfrentar.

A gente tem uma dificuldade de reconhecer a prestação do serviço público de forma continuada pelas OSC sem que haja um *deadline* pra isso. Porque tem umas contradições dentro da história... De um lado, sim, o serviço é de natureza continuada, mas o serviço é de responsabilidade do Estado. Então ele é prestado por uma OSC; a OSC, ao prestar esse serviço, ela tem direito adquirido de prestar esse serviço?

Esta tensão entre os referenciais contratuais que vêm sendo construídos na área da assistência social e no campo das OSC de modo mais amplo traz, com muita clareza, a dimensão política dos instrumentos de políticas públicas, que vão muito além de aspectos técnicos ou pragmáticos e produzem efeitos próprios, como propõem Lascoumes e Le Galès (2007). Por trás dos formatos contratuais e dos tempos máximos permitidos para parcerias das OSC com o poder público – questões de caráter aparentemente técnico e neutro –, há uma

realização de pesquisas junto aos beneficiários) (BRASIL, 2014c)

⁶⁷ Entre as modificações propostas pelo Projeto de lei nº 21/2015 que flexibiliza algumas diretrizes e exigências do MROSC, está a observância às normas específicas das políticas setoriais e suas respectivas instâncias de pactuação e deliberação (BRASIL, 2015c, Art. 2º-A), o que dialoga diretamente com estas tensões entre as diferentes lógicas do campo mais geral das OSC e da área da assistência social. Ainda não é possível compreender o significado mais concreto que esta diretriz assumirá em relação a estes pontos de tensão com a área das assistência; de qualquer forma, a simples elaboração deste artigo já revela que estes são dilemas presentes nos espaços de construção institucional desses campos. Além desta, algumas modificações relevantes abarcadas por este projeto de lei se referem a: simplificação do plano de trabalho, procedimentos de despesas e regras de prestação de contas; o afastamento da aplicação do MROSC a organizações do “Sistema S” e aquelas certificadas como OSCIP (que mantêm o Termo de Parceria como instrumento de contratualização com o poder público); e a revogação do título de Utilidade Pública Federal.

⁶⁸ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

disputa de concepções políticas e ideológicas a respeito do papel do Estado e do significado da participação de organizações privadas na esfera pública, concepções essas que estão diretamente relacionadas à trajetória de cada um desses campos: como discutido anteriormente, o caso das organizações que atuam na área da assistência social é bastante específico em comparação ao campo das OSC de modo geral; enquanto, no primeiro caso, historicamente se consolidou um modelo de atuação baseado na execução dos serviços praticamente apenas por instituições privadas, no campo mais amplo da sociedade civil organizada, essa participação das OSC na provisão das políticas públicas ganha força a partir da década de 1990 e, atualmente, a discussão sobre seu papel tende a estar mais relacionada a temas como experimentação e inovação social, inserção local, relacionamento e empoderamento das comunidades, controle social, articulação intersetorial, etc. No caso da assistência social, a garantia do caráter contínuo do atendimento está diretamente vinculada ao esforço de afirmação da assistência social como *direito* assegurado aos cidadãos (e não algo esporádico e pontual, realizado de acordo com o voluntarismo, como se constituiu historicamente).

A partir dos aspectos aqui descritos e discutidos, a tabela a seguir organiza as formas de relação das OSC que atuam na área de assistência social com o poder público, incluindo os modelos de sua vinculação ao SUAS e as questões relativas à contratualização. Vale mencionar que alguns dos elementos incluídos nesse quadro ainda não foram institucionalizados (regulamentados) – nestes casos, verifica-se destaque em cinza na tabela.

Tabela 5 – Instrumentos de contratualização e repasse de recursos para as organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social

Tipo de instrumento	Instrumento	Detalhamento	Referência normativa
Tipos de vinculação da organização ao SUAS	Inscrição	Realizada pelos conselhos municipais de assistência social, trata-se da autorização de funcionamento no âmbito da política dessa área.	Resolução CNAS nº 014/2014
	CNEAS	Ferramenta que reúne informações sobre as organizações inscritas que prestam serviços socioassistenciais.	LOAS (1993); NOB/SUAS (2005); Resolução CNAS nº 004/2014
	CEBAS	Certificação que possibilita a isenção tributária das contribuições da Seguridade Social.	Lei nº 12.101/2009 Decreto nº 8.242/2014
	Vínculo SUAS	Nível máximo de pertencimento ao SUAS, garantiria financiamento público à organização. Ainda não implantado.	Proposta de Decreto pelo MDS, depende de expedição presidencial
Instrumento jurídico de contratualização	Termo de Colaboração	Instrumento jurídico próprio para contratualização das OSC com o poder público para execução de políticas públicas. Substitui o convênio. Ainda não implementado.	Lei nº 13.019/2014 (implementação adiada para jan/2016)

Escolha das organizações	Chamamento público	Procedimento prévio de escolha das organizações que estabelecerão parceria com o poder público.
--------------------------	--------------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa em publicações legislativas (BRASIL, 1993, 2005, 2009b, 2014b, 2014c) e das entrevistas realizadas (Rede/DRSP, 2015; Cebas/DRSP, 2015; Ex-diretora/DRSP, 2015).

Por fim, no que se refere às formas de repasse de recursos financeiros do poder público para as OSC, é possível distinguir entre o *financiamento direto e indireto*. No SUAS, o financiamento direto nunca se dá diretamente do governo federal para as organizações. A partir da ideia de que esse é um processo que envolve o conjunto formado pela União, estados e municípios, o então chamado de *cofinanciamento* se baseia na lógica de repasses fundo-a-fundo, na qual a União, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) repassa recursos para os fundos de assistência social dos entes federados, que contratualizam com as OSC (em geral, os municípios e, em poucos casos, os estados). Para que possa haver esse repasse entre os fundos, é condição que se tenha constituído, nos níveis estadual e municipal, o conselho de assistência social, além da elaboração de planos e a instituição e funcionamento do fundo, com alocação de recursos próprios (das gestões públicas locais) em seu orçamento. Uma vez nos fundos de assistência social, os recursos devem ser destinados de acordo com critérios de partilha aprovados pelos conselhos de assistência social. A proposta é que esta partilha e alocação de recursos se baseie em

[...] critérios pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais que dêem conta de contemplar as demandas e prioridades apresentadas de forma específica, a partir das diversidades apresentadas pelas diferentes realidades que convivem no país, bem como em pactos nacionais e em critérios de equalização e correção de desigualdades. (BRASIL, 2005, p. 130).

Com esta descentralização político-administrativa no financiamento da assistência social, busca-se fortalecer a autonomia federativa e a responsabilização das gestões públicas pela resposta estatal em âmbito local.

Já o financiamento indireto se baseia em mecanismos de exoneração tributária, como as isenções fiscais⁶⁹, que dispensam o pagamento do tributo devido (COLIN, 2012). As entidades sem fins lucrativos de modo geral são isentas de pagamento de imposto de renda e contribuição social sobre lucro líquido, por meio de auto-declaração (na Declaração de

⁶⁹ É importante destacar que há um amplo debate jurídico em torno das formas de exoneração tributária, que, além das isenções, inclui: a) **imunidade**, que se trata do impedimento da incidência da regra da tributação, de modo que o poder tributário não pode ser exercido; b) **remissão**, que extingue a exigibilidade do pagamento do tributo, por meio do perdão da dívida; c) **anistia**, assegura apenas o perdão de multa tributária, mas não de crédito tributário; d) **incentivos fiscais**, que colocam à disposição os gastos governamentais indiretos de natureza tributária (COLIN, 2012).

Imposto de Renda). Para ter acesso à isenção das contribuições sociais patronais, é necessário o já citado CEBAS. Esta certificação é concedida pelo governo federal às entidades sem fins lucrativos reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social e possibilita a isenção das contribuições sociais e a priorização na celebração de convênios com o poder público.⁷⁰ Como já mencionado, com as mudanças na legislação referente a essa certificação, a partir de 2009, tornou-se necessário que as organizações que atuem em mais de uma área (educação, saúde e assistência social) requisitem a certificação em função de sua área de atuação preponderante (e junto ao respectivo Ministério desta área). A área de preponderância é definida a partir da “atividade econômica” principal constante no CNPJ da instituição, a área na qual é realizada a maior parte de suas despesas. No caso da assistência social, são condições para concessão do CEBAS, a organização: estar constituída a, no mínimo, doze meses⁷¹; prestar serviços ou realizar ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar; estar inscrita no respectivo conselho municipal de assistência social; e integrar o CNEAS.

A Tabela 6 sintetiza as formas possíveis de financiamento às OSC que atuam na área das assistência social:

Tabela 6 – Tipos e instrumentos de financiamento e repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social

Tipo de financiamento	Instrumento	Detalhamento	Referência normativa
Direto	Cofinanciamento	Modelo de repasse fundo-a-fundo, a partir do FNAS para os fundos de assistência social dos entes federados. Contratualização com as OSC pelos estados ou municípios, por meio dos Conselhos de Assistência Social (define critérios de partilha).	NOB-SUAS (2005)
Indireto	Isenção Imposto de Renda e Contribuição Social sobre Lucro Líquido	Qualquer entidade sem fins lucrativos pode ter isenção do pagamento de imposto de renda e contribuição social sobre lucro líquido, por meio de auto-declaração (na Declaração de Imposto de Renda).	Lei nº 9.532/1997

⁷⁰ Mais especificamente, as isenções compreendidas pelo CEBAS são as de: I) 20%, destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade; II) 1%, 2% ou 3% destinadas ao financiamento de aposentadorias especiais e de benefícios decorrentes dos riscos ambientais do trabalho, incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade; III) 15%, destinadas à Previdência Social, incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho; IV) contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social; V) COFINS incidente sobre o faturamento, destinada à seguridade social; VI) PIS/Pasep incidente sobre a receita bruta, destinada à seguridade social (BRASIL, [2014e?]).

⁷¹ A lei prevê que este período mínimo poderá ser reduzido se a organização for prestadora de serviços por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere com o SUAS, em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema (BRASIL, 2009b, Art. 3º).

CEBAS	Certificado que dá acesso a isenção de contribuições sociais patronais. No caso das OSC com atuação preponderante na área da assistência social, é emitida pelo MDS.	Lei nº 12.101/2009
-------	--	--------------------

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa em publicações legislativas (BRASIL, 1997a, 2005, 2009b).

3.2 Caracterização das organizações da sociedade civil de assistência social no Brasil

Esta seção propõe uma caracterização, em âmbito nacional, dos elementos centrais a respeito do funcionamento do SUAS, no que se refere à participação das organizações privadas na provisão de seus serviços. Frente a este objetivo, entende-se que há dois níveis de análise fundamentais envolvidos nessa proposta e que merecem ser destacados: o da **composição da oferta dos serviços** no SUAS (por organizações públicas e privadas) e o que se detém no **campo das OSC** que provisionam serviços socioassistenciais – compreendendo o perfil dessas organizações, dos serviços por ela ofertados e de suas dinâmicas de financiamento e de relacionamento com os atores estatais (bem como a mudança dessas características ao longo do tempo).

Para tal, serão utilizados dados secundários, provenientes de algumas pesquisas amplas realizadas pelo governo federal (em parceria com instituições de pesquisa reconhecidas), entre as quais se destacam a PEAS e o Censo SUAS. A PEAS é uma pesquisa realizada pelo IBGE em parceria com o MDS que tem como foco exatamente as organizações privadas que ofertam serviços na área da assistência social e já teve duas edições realizadas, uma delas em 2006 (no contexto do início de implementação do SUAS) e a outra em 2014-2015⁷². A PEAS parte da base de dados da FASFIL⁷³, selecionando as organizações classificadas nos grupos *05 - Assistência Social* e, dentro do *09 – Desenvolvimento e defesa de direitos*, nos subgrupos *09.5 - Defesa de direitos de grupo e minorias* e *09.6 - Outras*

⁷² A expectativa inicial era que a análise comparada das duas edições da PEAS, referentes a cenários e marcos temporais bastante relevantes a esta pesquisa – de 2006 (contexto do início da implementação do SUAS) e o atual (2014-2015) – permitisse elucidar as mudanças de perfis e espaço ocupado pelas OSC no SUAS ao longo da primeira década de sua vigência; entretanto, no período entre estas duas pesquisas, muitas foram as mudanças na lógica de organização do SUAS, o que se refletiu no formato das edições, de modo que o tipo de informações nelas disponíveis é, em sua maioria, distinto, o que limita o exercício comparativo.

⁷³ A FASIL é uma pesquisa que examina o universo mais amplo das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, realizada pelo IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, e com apoio da SGPR. A PEAS de 2006 se baseia na edição de 2002 (publicada em 2004) da FASIL, enquanto a de 2014-2015 utiliza sua última edição, realizada em 2010, sendo os resultados publicados em 2012. Nos resultados desta última edição, o total de OSC no Brasil é de 290.692 instituições, das quais 10,5% (30,4 mil) foram classificadas como entidades de assistência social (IBGE, 2012).

*formas de desenvolvimento e defesa de direitos.*⁷⁴ Já o Censo SUAS é realizado anualmente desde 2007 pela SNAS e SAGI (MDS) e se trata de uma importante estratégia de gestão da política de assistência social pelo governo federal. Seus dados são coletados por meio de formulários eletrônicos preenchidos, em âmbito municipal e estadual, pelos órgãos gestores, conselhos e unidades de atendimento, que permite definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades de assistência social. Inicialmente voltada exclusivamente para os CRAS, esta pesquisa vem ampliando seu escopo a cada ano e, desde 2010, passou a incluir também as organizações privadas que fazem parte do SUAS, trazendo dados mais detalhados nos casos de unidades de acolhimento institucional⁷⁵ e de centros de convivência (que respondem a formulários específicos).⁷⁶

Dentro da lógica de uma rede socioassistencial composta por serviços realizados por unidades públicas e privadas, é importante analisar como os equipamentos públicos se caracterizam nesse sistema ao longo do tempo (e sua relação com a variação no número de OSC): os CRAS quase duplicaram de quantidade nos últimos oito anos, além de já estarem presentes em quase todos os municípios (em 98,4% deles em 2014)⁷⁷; no caso dos CREAS, observa-se dinâmica proporcionalmente similar (Gráfico 1).

Dados análogos sobre as quantidades de unidades de OSC que realizam serviços no âmbito do SUAS ao longo dos anos são temporalmente mais limitados, uma vez que só passaram a ser coletados no Censo SUAS a partir de 2010. Apesar disso, é possível comparar a evolução de organizações públicas e privadas no processo de construção e implementação do SUAS. O Gráfico 1 revela um movimento muito claro de diminuição do número de

⁷⁴ Este foi o critério utilizado na segunda edição, porém, na edição de 2006, foram selecionadas apenas as organizações classificadas como “Assistência Social”, sem incluir as de defesa de direitos (grupo 09). Esta mudança metodológica tem reflexos nos dados e deve ser considerada na análise comparativa dos resultados das duas edições. Ainda sobre os detalhes metodológicos, apesar de a FASFIL ser extremamente relevante e aprofundar informações que contribuem muito com esta discussão, é preciso ponderar que sua base, da qual a PEAS parte, utiliza os dados do Cadastro Central de Empresas (Cempre). Assim, são consideradas as atividades principais da organização de acordo com seu CNPJ, o que nem sempre se adequa à lógica da assistência social descrita na seção anterior; em função disso, esta base pode excluir um número expressivo de organizações que compõe a “rede socioassistencial do SUAS”, como no caso daquelas classificadas em outras categorias (como “religião”, “educação” ou “saúde”), que, ainda que prestem serviços dentro da política de assistência social, não são consideradas na base da PEAS. A proposta é que, em breve, o CNEAS possa servir como base de dados preliminar para esta pesquisa, o que, em tese, solucionaria este problema.

⁷⁵ Dentro da categoria de *unidades de acolhimento* utilizada no Censo SUAS, estão contemplados os abrigos institucionais, casa lar, casas lar em aldeia, casas de passagem, repúblicas, residências inclusivas e outras formas.

⁷⁶ Vale destacar que não foi possível acessar as bases da PEAS 2014-2015 (mesmo após contato com as equipes do MDS), que ainda não foram disponibilizadas; dessa forma, os dados obtidos são referentes às sistematizações e agregações publicadas, sendo que uma série de visualizações e análises relevantes não puderam ser realizadas. Já as bases de todas as edições do Censo SUAS foram amplamente exploradas e permitiram importantes reflexões.

⁷⁷ Isso não significa que, em todos estes municípios, a quantidade de CRAS existente corresponda àquilo que é preconizado pelo SUAS, no que se refere à cobertura territorial de equipamentos públicos.

organizações conveniadas no SUAS (que recebem recursos públicos de estados e municípios) à medida em que há a expansão da implementação dos equipamentos públicos responsáveis diretamente pela oferta de serviços (os CRAS e CREAS). Mais do que isso, realizando um rápido exercício, observa-se que essas variações se dão em quantidades próximas: enquanto, entre 2010 e 2014, houve criação de 2.069 CRAS e CREAS, para o mesmo período, a redução no número de OSC conveniadas para oferta de serviços do SUAS foi de 2.548.

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

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

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

Esta informação reforça a hipótese de que o desenvolvimento de capacidades do Estado para a execução direta de serviços socioassistenciais – incluindo infraestrutura e equipes próprias, inserção territorial, *expertise*, etc. –, de alguma maneira, diminui a relevância da oferta privada. Dessa forma, o caráter *complementar* das organizações privadas

e o princípio de *primazia estatal*, ambos explicitados nos principais normativos da assistência social, ganham contornos práticos e concretos, que ressaltam a percepção de que o lugar destas organizações no SUAS é diretamente influenciado pelo papel ocupado pelo Estado nesse sistema (e pelos espaços deixados por ele). Ainda assim, esta não é uma relação de causalidade direta – isto é, o desenvolvimento desse tipo de capacidade para oferta estatal de serviços não implica necessariamente na diminuição da participação privada; como será aprofundado no capítulo seguinte, outras dimensões também influenciam os modelos adotados na composição da oferta de serviços, como as *dinâmicas locais* relacionadas aos arranjos institucionais prévios, ao grau de autonomia/dependência e às agendas e escolhas políticas no âmbito dos municípios.

A partir dessa reflexão, é relevante analisar a composição da oferta de serviços socioassistenciais no SUAS, o que revela a existência de diferenças de acordo com o nível de complexidade dos serviços⁷⁸, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Quantidade de Unidades, governamentais e não-governamentais, que compõem a rede socioassistencial dos municípios brasileiros – Brasil, 2014

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

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

No caso da proteção social básica, é possível observar que as OSC se referem a quase um quarto das unidades que provisionam serviços socioassistenciais na proteção básica. Além disso, é nesse âmbito onde, em números brutos, mais OSC atuam (6.205). Os dados revelam uma marcante diferença no território nacional no que se refere à composição da oferta desses serviços. No caso das unidades que realizam SCFV (serviço este que, entre todos do SUAS, mais concentra OSC), há uma forte variação no peso que a oferta privada ocupa entre os estados e municípios: como mostra a Tabela 8, enquanto, nos estados de São Paulo e Rio

⁷⁸ Na discussão sobre os serviços, não serão abordados aqueles cuja oferta é exclusivamente estatal, PAIF e PAEFI.

Grande Sul, 82% e 80,7%, respectivamente, desse serviço é ofertado por OSC, em estados como Rio Grande do Norte, Amapá, Paraíba, Tocantins e Roraima, esta parcela não chega a um décimo da oferta – sendo que, em Roraima, esse serviço não é realizado por nenhuma organização privada (a oferta é exclusivamente por unidades públicas). Há também especificidades ao focar os municípios, como no caso emblemático de São Paulo (SP), onde praticamente toda (99,8%) a oferta do SCFV é realizada por organizações privadas. Por fim, em termos de quantidade de pessoas atendidas por esse serviço, no total, as organizações privadas são responsáveis pelo atendimento a 596.508 usuários (o que corresponde a 57,4% do total de usuários desse serviço, sendo o restante atendido por unidades públicas) (BRASIL, 2015a).

Tabela 8 – Quantidade de centros de convivência, segundo a natureza e Unidade da Federação – Brasil, 2014

UF	Não governamental		Governamental		Total	
	Quantidade de centros de convivência	%	Quantidade de centros de convivência	%	Quantidade de centros de convivência	%
AC	9	40,9%	13	59,1%	22	100%
AL	5	11,1%	40	88,9%	45	100%
AM	29	64,4%	16	35,6%	45	100%
AP	1	9,1%	10	90,9%	11	100%
BA	85	18,6%	371	81,4%	456	100%
CE	112	52,1%	103	47,9%	215	100%
DF	59	77,6%	17	22,4%	76	100%
ES	81	48,5%	86	51,5%	167	100%
GO	62	28,1%	159	71,9%	221	100%
MA	57	18,5%	251	81,5%	308	100%
MG	695	74,7%	235	25,3%	930	100%
MS	75	40,1%	112	59,9%	187	100%
MT	6	10,9%	49	89,1%	55	100%
PA	22	26,2%	62	73,8%	84	100%
PB	11	7,6%	133	92,4%	144	100%
PE	83	19,0%	354	81,0%	437	100%
PI	64	55,2%	52	44,8%	116	100%
PR	276	46,9%	312	53,1%	588	100%
RJ	154	57,9%	112	42,1%	266	100%
RN	12	9,5%	114	90,5%	126	100%
RO	3	18,8%	13	81,3%	16	100%
RR	0	0,0%	11	100,0%	11	100%
RS	388	80,7%	93	19,3%	481	100%
SC	253	65,4%	134	34,6%	387	100%

SE	31	32,6%	64	67,4%	95	100%
SP	1947	82,0%	426	18,0%	2373	100%
TO	1	5,0%	19	95,0%	20	100%
Total	4521	57,4%	3361	42,6%	7882	100%

Fonte: Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a).

Ainda tratando especificamente dos centros de convivência, um dado de extrema importância é se organização oferta ou não outros serviços além desse, o que traz a discussão tanto sobre os sentidos da classificação das OSC como sendo “de assistência social” (e da presença da lógica institucional dessa área nos serviços por ela ofertados), como dos contornos setoriais da assistência social. É possível observar que pouco mais da metade (53,2%) dos centros de convivência realizam exclusivamente o SCFV; já entre as unidades públicas, esta parcela é bem maior (77,3%). No caso das organizações privadas, entre as 2.115 que realizam outros serviços além do SCFV, mais da metade (52,2%) realiza algum serviço que não é socioassistencial e cerca da metade delas (50,7%) oferta serviços na área da educação (tais como: creche, reforço escolar, entre outros) (BRASIL, 2015a). Esse dado chama a atenção para a forte relação entre as áreas da assistência e educação na prática de atuação das OSC que realizam SCFV, o que, posteriormente, também foi verificado nas entrevistas com OSC que ofertam esse serviço.

Na proteção social especial de média complexidade, analisando a quantidade de unidades de cada tipo que ofertam tais serviços (Tabela 7), percebe-se que as organizações privadas se referem a cerca de 28% do total de unidades que realizam serviços de média complexidade (um total de 1.630 instituições). No caso da alta complexidade, a oferta de serviços por organizações privadas é, aproximadamente, duas vezes maior do que a pública (65,3 e 34,7%, respectivamente). A Tabela 9 mostra que essa preponderância da oferta privada se mantém em todos os tipos de acolhimento, exceto no caso de mulheres vítimas de violência (em que 57,4% das unidades são públicas). O tipo de acolhimento com maior parcela de unidades privadas é o destinado a idosos, seguido pelo de jovens e de pessoas com deficiência. Em termos absolutos, as unidades privadas se concentram nos casos de acolhimento a idosos e a crianças e adolescentes.

Tabela 9 – Total de unidades da rede de proteção social especial de alta complexidade – Brasil, 2014

Tipo de unidade de acolhimento	Natureza da unidade				
	Unidades públicas		Unidades não governamentais privadas		Total
	N	%	N	%	
Unidade de acolhimento para crianças e adolescentes	1.424	47,6	1.567	52,4	2.991
Unidade de acolhimento para jovens (maiores de 18 anos) egressos dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes	33	20,6	127	79,4	160
Unidade de acolhimento para idosos	253	13,1	1.684	86,9	1.937
Unidade de acolhimento para pessoas em situação de rua	217	36,2	383	63,8	600
Unidade de acolhimento para pessoas com deficiência	71	20,6	274	79,4	345
Unidade de acolhimento para mulheres vítimas de violência	101	57,4	75	42,6	176
Outras unidades de acolhimento	67	24,0	212	76,0	279

Nota: Uma mesma organização pode realizar mais de um tipo de acolhimento.

Fonte: Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a).

Ainda a respeito da proteção social especial, uma informação que chama a atenção e que traz indícios contrários à hipótese de que as OSC seriam opções ainda mais relevantes em situações de ausência de equipamentos públicos (reforçando seu caráter substitutivo) é a constatação de que a maioria dos municípios que não possuem CREAS encaminha as situações de violações de direitos a outros equipamentos públicos – ao CRAS (em 73,6% dos municípios), ao CREAS de outro município (3,7%) ou CREAS regional (12,1%) –, sendo que apenas 9,4% deles afirmam encaminhar esses casos para entidades conveniadas no município (BRASIL, 2015a)

Quando analisadas as características das parcerias com as OSC na área da assistência social, é possível observar, no âmbito estadual, que 42,3% dos estados afirmam ter convênios e repassar recursos diretamente para essas organizações para a realização de serviços da proteção social básica e a mesma quantidade no caso da proteção social de média complexidade; já para serviços de alta complexidade, mais da metade dos estados (57,6%) realizam esses convênios. Entretanto, analisando a quantidade de organizações conveniadas com o nível estadual, do total de 415 instituições, quase metade (49,4%) oferta serviços da proteção social básica – enquanto apenas 18,3% o fazem no âmbito da proteção social

especial de média complexidade e 32,3% na alta complexidade⁷⁹ (BRASIL, 2015a).

Já no âmbito municipal, em termos de número de organizações conveniadas, no caso específico das unidades de acolhimento, 82,3% têm convênios e recebem recursos do governo municipal. Já entre as que realizam SCFV, 75,5% das OSC são conveniadas com os municípios; entretanto, apesar de esse ser um número alto, é pequena a parcela de OSC que executam esse serviço e que afirmam terem participado de algum edital ou chamamento público no último ano (27,5%) (BRASIL, 2015a). Esta é uma informação importante tendo em vista o novo formato institucional proposto pelo MROSC, que, conforme explorado na seção anterior, traz como uma de suas mudanças a necessidade de chamamentos públicos para que possa haver parcerias entre Estado e OSC (o que, assim, implicará em adaptações por parte da maioria dos municípios brasileiros).

Nessa discussão, tem importância a análise da composição orçamentária das organizações, informação cujos dados disponíveis mais recentes são os do Censo SUAS de 2011 (BRASIL, 2013a) (referentes ao orçamento de 2010)⁸⁰. Em relação às fontes de financiamento das organizações privadas de assistência social em 2010, como mostra a Tabela 10, a grande maioria (78,8%) recebeu algum tipo de recurso público (incluindo aqueles provenientes de subvenções, convênios e parcerias); também são expressivas as fontes de receita própria (isto é, recursos decorrentes de mensalidades ou doações de membros ou associados) e as privadas (de doações eventuais); as fontes de financiamento internacional foram as menos acessadas por essas organizações (especialmente no caso de recursos internacionais públicos). Finalmente, é importante destacar que metade das OSC teve como principal fonte de financiamento neste período os recursos públicos. Apenas como exercício (considerando-se que são bases com objetivos e metodologias distintos), é interessante comparar esses resultados com a PEAS 2006, que também investigou as fontes de recursos das organizações: naquele momento (do início do SUAS), a parcela de organizações que recebiam recursos públicos era bem menor (55,6%), sendo que menos de um terço (32,6%) delas tinha esta como fonte principal (IBGE, 2007). Dessa forma, percebe-se um movimento, ao longo do processo de implementação do SUAS, de ampliação no número de organizações

⁷⁹ Além disso, vale notar que sua distribuição é desigual entre os estados, sendo o número de instituições conveniadas bastante elevado no caso de alguns estados (como o Ceará, com 96 organizações conveniadas, e Pernambuco, com 85), enquanto outros oito estados não têm nenhum convênio direto (BRASIL, 2015a).

⁸⁰ A partir da edição de 2012, deixou de existir o questionário para toda a rede privada e se passou a utilizar um específico para unidades de acolhimento (incorporando o formulário para centros de convivência somente na última edição, de 2014). Nestes questionários específicos (unidades de acolhimento e centros de convivência), a única questão referente à parte de financiamento é se a organização possui convênio com o poder público municipal para repasse de recursos financeiros para manutenção especificamente do serviço tratado no questionário – mas não há perguntas sobre as demais fontes de recursos.

privadas que atuam dentro do âmbito da assistência social que recebem alguma forma de recurso público – assim, mesmo com a entrada estatal na provisão direta, as OSC não perderam recursos nesse processo, pelo contrário (ainda que, como mencionado, tenha diminuído a quantidade organizações conveniadas). Esta informação também pode refletir o movimento, ao longo do processo de implementação do SUAS, de crescente reconhecimento da importância da oferta de serviços por essas organizações – inclusive com institucionalização disso (por meio das regulamentações e também do repasse de recursos públicos).

Tabela 10 – Fontes de financiamento e principais fontes de financiamento das organizações privadas de assistência social em 2010 – Brasil, 2011

Fontes de financiamento	Fontes de financiamento em 2010		Principal fonte de financiamento em 2010	
	N	%	N	%
Própria (recursos decorrentes da prestação de serviços da entidade)	2.552	27,0%	976	10,3%
Própria (recursos decorrentes de mensalidades/ doações dos membros ou associados)	5.899	62,4%	2.038	21,6%
Privada (recursos de doações e parcerias com empresas e entidades privadas)	3.992	42,2%	834	8,8%
Privada (recursos de doações eventuais)	5.590	59,1%	580	6,1%
Pública (recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas)	7.453	78,8%	4.786	50,6%
Internacional Privada (recursos de entidades e organizações internacionais)	699	7,4%	229	2,4%
Internacional Pública (recursos de países estrangeiros, ONU, etc.)	68	0,7%	13	0,1%

Nota: N Total = 9.456 organizações.

Fonte: Elaboração própria a partir de Censo SUAS 2011 (BRASIL, 2013a).

Especificamente em relação aos recursos públicos indiretos, 73,8% do total de organizações possuíam, em 2011, isenções e/ou imunidades respaldadas em normativos legais; destas (correspondentes a 6.975 organizações), 72% se referem a taxas e tributos municipais, 65% ao imposto de renda, 55% à contribuição patronal (vinculada ao CEBAS) e 47% a taxas e tributos estaduais (sendo as demais formas de isenções e imunidades menos expressivas) (BRASIL, 2013a). Atualmente, 5.637 organizações possuem CEBAS na área da assistência social (válido ou vigente) e outras 1.229 entidades possuem processo de concessão de certificação pendente de decisão – informações referentes ao terceiro trimestre de 2015 (BRASIL, 2015b).

Aprofundando no campo das OSC que atuam na área da assistência social, os

resultados da PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015) trazem importantes informações que contribuem em sua caracterização e, mais do que isso, na identificação de dinâmicas relevantes na provisão privada de serviços no SUAS. Esta pesquisa trabalha com um total de 13.659 organizações⁸¹, das quais a maior parte (52,4%) está concentrada em municípios mais populosos (com mais de 500 mil habitantes). Além disso, há forte concentração regional no eixo Sul-Sudeste, sendo que mais da metade do total (52,5%) está localizada no Sudeste e um quarto delas (25,9%) na região Sul; no Nordeste, estão 12,2% das organizações, no Centro-Oeste, 6,8% delas e, finalmente, a região Norte, com a menor quantidade de OSC de assistência social (2,6%). Também é possível observar uma distribuição bastante desigual entre os estados, sendo São Paulo o com maior concentração de OSC que atuam na assistência social, seguido por Minas Gerais (28,7% e 17% do total nacional, respectivamente), enquanto todos os estados da região Norte e a maioria dos do Nordeste não passam da casa de 1% dessas organizações (IBGE, 2015).

Uma informação que a PEAS não explicita, mas que é importante a esta reflexão, é o período de fundação das OSC. Apenas para estabelecer um parâmetro aproximado, é possível se basear nos dados sobre as organizações classificadas como de assistência social na FASFIL⁸², que revelam que um terço das organizações ativas em 2010 foi fundada a partir dos anos 2000, sendo que mais de 60% do total foram criadas a partir dos anos 1990. A Tabela 11 traz esses dados e também outros referentes à data de implementação especificamente dos centros de convivência e unidades de acolhimento privados do SUAS, extraídos das bases do Censo SUAS 2014, onde se observa tendência similar, sendo ainda maior a parcela de organizações existentes hoje que surgiram a partir dos anos 2000. Vale destacar a alta porcentagem (28,8%) de unidades de acolhimento mais antigas, criadas até o final da década de 1970, sendo uma parte relativamente significativa delas fundadas no início do século XX (3% do total dessas unidades foram criadas entre 1900 e 1930) – seguramente, esta característica está relacionada com o perfil da atuação das organizações de assistência social historicamente, uma vez que as formas mais antigas de atendimentos se tratavam, justamente, dos então “asilos”, “orfanatos” ou “internatos”.

⁸¹ Este é o número total de organizações consideradas dentro do escopo da pesquisa, isto é, aquelas ativas, que atuam de fato no âmbito da política de assistência social, que concordaram em participar da pesquisa e cujas entrevistas foram concluídas – depois de se ter partido de uma base inicial composta por 16.984 organizações, das quais foram descartadas as que não se enquadravam em alguma destas características (pouco mais de três mil) (IBGE, 2015).

⁸² Entre as quase 300 mil organizações da FASFIL, 30,4 mil são classificadas como entidades de assistência social.

Tabela 11 – Período de fundação das organizações de assistência social (base FASFIL 2010) e de implantação dos centros de convivência e unidades de acolhimento (base Censo SUAS 2014) – Brasil

Período de fundação	Base FASFIL 2010		Base Censo SUAS 2014			
	Organizações de assistência social		Unidade de atendimento (não-governamentais)			
			Centros de convivência		Unidades de acolhimento	
	N	%	N	%	N	%
Até 1980	5.108	16,8%	798	17,7%	975	28,8%
Entre 1981 e 1990	5.629	18,5%	601	13,3%	346	10,2%
Entre 1991 e 2000	9.394	30,9%	915	20,2%	688	20,3%
A partir de 2001*	10.283	33,8%	2.193	48,5%	1.359	40,2%
Sem resposta	-	-	14	0,3%	16	0,5%
Total	30.414	100%	4.521	100%	3.384	100%

*Abrange o período até 2010 na FASIL e até 2014 no Censo SUAS.

Fonte: Elaboração própria a partir de FASFIL 2010 (IBGE, 2012) e Censo SUAS 2014 (BRASIL, 2015a).

Com foco mais voltado aos serviços ofertados por essas organizações, os dados do Censo SUAS já haviam revelado que elas estavam concentradas quantitativamente na proteção básica (apesar de serem proporcionalmente mais relevantes, na composição da oferta com as unidades estatais, na proteção social especial de alta complexidade). As informações da PEAS confirmam o predomínio absoluto do SCFV em relação a todos os outros, uma vez que ele é realizado por mais de três quartos das organizações (75,4%). Em seguida, têm destaque os serviços de proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias (21%) – caracterizado pelo peso de organizações como as APAE, AACD, entre muitas outras com perfil similar, cuja atuação e presença marcam fortemente o campo socioassistencial do Brasil, historicamente e nos dias atuais – e os de acolhimento institucional (20,5%) – sendo que cada organização pode ofertar mais de um serviço (IBGE, 2015).

As Tabela 12 e Tabela 13 detalham essas informações e mostram que a distribuição das organizações de acordo com o porte dos municípios e também entre os estados e regiões segue a mesma tendência e proporção do total em cada um dos serviços socioassistenciais. Além disso, vale notar uma informação que não está explícita na tabela: como é de se esperar, a quantidade de organizações varia de modo muito próximo à concentração populacional de acordo com o porte dos municípios.⁸³

⁸³ De acordo com o Censo Demográfico 2010, a população residente de acordo com o porte dos municípios é, respectivamente (na ordem apresentada na tabela), de 2,3%, 4,5%, 10,4%, 16,4%, 11,7%, 25,5% e 29,3%, enquanto a distribuição das OSC de assistência social é de 3%, 5%, 11%, 17%, 12%, 24% e 28% (ou seja, a diferença de distribuição não passa de 1,5% entre as duas variáveis).

Tabela 12 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos, por tipo de serviços socioassistenciais prestados, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – Brasil, 2014-2015

Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos																				
	Total										Tipo de serviço socioassistencial prestado									
	Convivência e fortalecimento de vínculos		Proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos		Especializado em abordagem social		Proteção social a adolescentes em cumprimento de MSE de LA e PSC		Proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias		Especializado para pessoas em situação de rua		Acolhimento institucional		Proteção em situações de calamidades públicas e de emergências		Outro(s)			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	13.659	100%	10.297	75,4%	1.968	14,4%	941	6,9%	902	6,6%	2.872	21,0%	559	4,1%	2.808	20,6%	675	4,9%	2.828	20,7%
Classes de tamanho da população dos municípios (número de habitantes)																				
Até 5.000	411	3,0%	308	75%	92	22%	19	5%	19	5%	109	27%	13	3%	49	12%	16	4%	83	20%
5.001 a 10.000	728	5,3%	568	78%	172	24%	60	8%	66	9%	265	36%	23	3%	143	20%	37	5%	110	15%
10.001 a 20.000	1.448	10,6%	1.080	75%	301	21%	118	8%	135	9%	500	35%	49	3%	336	23%	82	6%	276	19%
20.001 a 50.000	2.298	16,8%	1.697	74%	381	17%	154	7%	196	9%	582	25%	68	3%	568	25%	125	5%	474	21%
50.001 a 100.000	1.629	11,9%	1.211	74%	263	16%	140	9%	99	6%	382	23%	85	5%	367	23%	104	6%	365	22%
100.001 a 500.000	3.273	24,0%	2.466	75%	412	13%	191	6%	164	5%	587	18%	139	4%	708	22%	165	5%	722	22%
Mais de 500.000	3.872	28,3%	2.967	77%	347	9%	259	7%	223	6%	447	12%	182	5%	637	16%	146	4%	798	21%

Nota: Os valores percentuais destacados se referem ao total nacional de OSC (N total = 13.659). Já os demais valores devem ser lidos na lógica por linha (N total é o valor total da respectiva linha).

Fonte: Elaboração própria a partir de PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015).

Tabela 13 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos, por tipo de serviços socioassistenciais prestados, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – Brasil, 2014-2015

Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos																				
	Total		Tipo de serviço socioassistencial prestado																	
			Convivência e fortalecimento de vínculos		Proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos		Especializado em abordagem social		Proteção social a adolescentes em cumprimento de MSE de LA e PSC		Proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias		Especializado para pessoas em situação de rua		Acolhimento institucional		Proteção em situações de calamidades públicas e de emergências		Outro(s)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Brasil	13.659	100%	10.297	75,4%	1.968	14,4%	941	6,9%	902	6,6%	2.872	21,0%	559	4,1%	2.808	20,6%	675	4,9%	2.828	20,7%
Norte	356	2,6%	267	75%	78	22%	22	6%	30	8%	79	22%	2	1%	46	13%	19	5%	68	19%
RO	72	0,5%	46	64%	7	10%	4	6%	8	11%	20	28%	2	3%	14	19%	4	6%	16	22%
AC	12	0,1%	11	92%	0	0%	0	0%	0	0%	1	8%	0	0%	3	25%	1	8%	1	8%
AM	35	0,3%	29	83%	10	29%	4	11%	4	11%	9	26%	0	0%	8	23%	5	14%	6	17%
RR	3	0,0%	2	67%	0	0%	1	33%	0	0%	0	0%	0	0%	1	33%	0	0%	1	33%
PA	153	1,1%	119	78%	40	26%	6	4%	7	5%	23	15%	0	0%	11	7%	8	5%	25	16%
AP	12	0,1%	6	50%	2	17%	1	8%	2	17%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	6	50%
TO	69	0,5%	54	78%	19	28%	6	9%	9	13%	26	38%	0	0%	9	13%	1	1%	13	19%
Nordeste	1.668	12,2%	1.292	77%	212	13%	176	11%	127	8%	285	17%	92	6%	277	17%	114	7%	364	22%
MA	121	0,9%	105	87%	20	17%	17	14%	10	8%	18	15%	2	2%	17	14%	10	8%	18	15%
PI	81	0,6%	54	67%	12	15%	4	5%	4	5%	15	19%	0	0%	4	5%	3	4%	26	32%
CE	280	2,0%	227	81%	39	14%	31	11%	20	7%	39	14%	9	3%	43	15%	13	5%	49	18%
RN	96	0,7%	77	80%	9	9%	8	8%	7	7%	21	22%	6	6%	20	21%	10	10%	20	21%
PB	145	1,1%	114	79%	14	10%	46	32%	39	27%	56	39%	41	28%	19	13%	6	4%	21	14%
PE	284	2,1%	203	71%	26	9%	14	5%	14	5%	42	15%	10	4%	54	19%	16	6%	73	26%
AL	63	0,5%	50	79%	10	16%	5	8%	1	2%	15	24%	3	5%	14	22%	5	8%	14	22%
SE	96	0,7%	64	67%	12	13%	4	4%	7	7%	16	17%	2	2%	15	16%	10	10%	30	31%
BA	502	3,7%	398	79%	70	14%	47	9%	25	5%	63	13%	19	4%	91	18%	41	8%	113	23%
Sudeste	7.172	52,5%	5.381	75%	906	13%	466	6%	411	6%	1.531	21%	294	4%	1.692	24%	272	4%	1.448	20%
MG	2.342	17,1%	1.705	73%	351	15%	141	6%	149	6%	594	25%	84	4%	622	27%	129	6%	506	22%
ES	219	1,6%	166	76%	33	15%	15	7%	17	8%	69	32%	8	4%	61	28%	11	5%	38	17%
RJ	693	5,1%	543	78%	67	10%	41	6%	28	4%	162	23%	24	3%	140	20%	41	6%	132	19%

SP	3.918	28,7%	2.967	76%	455	12%	269	7%	217	6%	706	18%	178	5%	869	22%	91	2%	772	20%
Sul	3.531	25,9%	2.637	75%	630	18%	208	6%	251	7%	776	22%	120	3%	566	16%	233	7%	743	21%
PR	1.472	10,8%	1.149	78%	274	19%	80	5%	91	6%	329	22%	62	4%	262	18%	86	6%	254	17%
SC	903	6,6%	687	76%	183	20%	59	7%	81	9%	199	22%	22	2%	83	9%	73	8%	200	22%
RS	1.156	8,5%	801	69%	173	15%	69	6%	79	7%	248	21%	36	3%	221	19%	74	6%	289	25%
Centro-Oeste	932	6,8%	720	77%	142	15%	69	7%	83	9%	201	22%	51	5%	227	24%	37	4%	205	22%
MS	223	1,6%	173	78%	40	18%	12	5%	28	13%	52	23%	9	4%	58	26%	6	3%	44	20%
MT	194	1,4%	133	69%	30	15%	15	8%	17	9%	43	22%	6	3%	30	15%	12	6%	61	31%
GO	373	2,7%	294	79%	54	14%	34	9%	35	9%	85	23%	22	6%	109	29%	15	4%	78	21%
DF	142	1,0%	120	85%	18	13%	8	6%	3	2%	21	15%	14	10%	30	21%	4	3%	22	15%

Nota: Os valores percentuais destacados se referem ao total nacional de OSC (N total = 13.659). Já os demais valores devem ser lidos na lógica por linha (N total é o valor total da respectiva linha).

Fonte: Elaboração própria a partir de PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015).

Uma informação extremamente relevante à discussão deste trabalho é a que se refere a “outros” serviços socioassistenciais (última coluna das tabelas anteriores). Mais de 20% (2.828 unidades) das OSC que atuam na área da assistência social executam outros serviços dentro da área socioassistencial, porém não estabelecidos na Tipificação Nacional. Este número inclui tanto serviços que estejam regulamentados pelos estados e/ou municípios (em normativos próprios), como os que não estão regulamentados por nenhum âmbito estatal. A Tabela 14 detalha o que está incluído nesta categoria, revelando que, quando há regulamentação local, esta se dá mais em âmbito municipal do que estadual. Entretanto, o aspecto central explicitado é que a maior parte (65%) destes casos são serviços que não estão regulamentados por nenhuma legislação ou instância pública – esta parcela de unidades corresponde a 13,4% do total de organizações de assistência social, portanto, uma quantidade significativa de instituições que não atuam norteadas pelos padrões e exigências vigentes na política pública de assistência social (pelo menos, não identificam essa vinculação). Essas informações chamam a atenção para o fato de que, a despeito da forte ênfase no desenvolvimento normativo que marca o processo de construção institucional da política de assistência social, ainda se observa uma parcela considerável de OSC cuja atuação conta com referenciais próprios ou de outras áreas de política. Além disso, mostra a importância das regulamentações municipais e estaduais (previstas na legislação e importantes para sua adaptação aos contextos e arranjos prévios locais), que são a principal referência para 991 organizações de assistência social (o que corresponde a cerca de 7% do total delas).

Tabela 14 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos com outros serviços, projetos e programas socioassistenciais desenvolvidos, por existência de regulamentação em tipificação específica, segundo o perfil do serviço, projeto ou programa socioassistencial – Brasil, 2014-2015

Perfil do serviço, projeto ou programa socioassistencial	Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos com outros serviços, projetos e programas socioassistenciais							
	Total		Regulamentação em tipificação específica					
			Sim, do poder público estadual		Sim, do poder público municipal		Não	
	N	%*	N	%	N	%	N	%
Total	2.828	100%	304	11%	687	24%	1.837	65%
Qualificação profissional e inclusão produtiva	567	20%	94	17%	171	30%	302	53%
Projetos de enfrentamento à pobreza	756	27%	93	12%	186	25%	477	63%

Projeto de inclusão digital	344	12%	50	15%	120	35%	174	51%
Comunidades Terapêuticas	161	6%	29	18%	41	25%	91	57%
Apoio e acolhimento para pessoas em tratamento de saúde e famílias	224	8%	30	13%	51	23%	143	64%
Apoio a pessoas e à família migrante	80	3%	9	11%	25	31%	46	58%
Centro de Referência para população LGBT	25	1%	4	16%	10	40%	11	44%
Outros	1.988	70%	189	10%	472	24%	1.327	67%

Fonte: Elaboração própria a partir de PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015).

Alguns dados trazem informações sobre os modos de atuação e funcionamento das OSC da área da assistência social que são interessantes para refletir sobre seu “*modus operandi*”. A Tabela 15 engloba uma série de dados referentes ao modo pelo qual os usuários acessam as organizações – o que é bastante diferente de acordo com o perfil do serviço e de seus parâmetros de atendimento – e como estas inserem os usuários nos serviços. Uma informação interessante a respeito de quem faz o encaminhamento dos usuários para as organizações é que, enquanto, em 2006, apenas 3% das entidades recebiam encaminhamentos dos CRAS (IBGE, 2007), atualmente, esse número varia entre 40 e 61% (a depender do serviço) (IBGE, 2015), de modo que, atualmente, parece haver uma articulação mais efetiva entre essa rede (e indícios de que a lógica de complementaridade esteja mais consolidada) do que no momento do início de implementação do SUAS. Essa questão foi vivenciada por uma das OSC entrevistadas, que descreveu o processo de mudança na lógica do fluxo de inserção dos usuários nos serviços:

As crianças eram selecionadas aqui dentro: a mãe vinha e deixava o nome numa lista de espera; aí, a assistente social pegava dados básicos e perguntava qual era mais ou menos a necessidade, o que estava motivando a mãe a buscar [a organização]; aí, quando abria vaga, a gente ia vendo as prioridades e ia selecionando. Aí, na época da Tipificação, quando a gente teve que mudar a forma, a gente decidiu, junto com o CRAS e com o conselho, que o CRAS identificaria essas famílias. Porque a gente estava fazendo o oposto, a gente segurava as famílias aqui e as famílias não iam lá, e, na verdade, as famílias têm que procurar o CRAS por uma necessidade maior, às vezes, elas vão lá por outra questão – por exemplo, vão tentar um benefício, o Bolsa Família, e aí a quando estão lá, na hora da entrevista e do cadastro, a assistente social identifica que elas têm criança e que ela está ficando largada na rua, aí a assistente social encaminha pra cá. (OSC5, 2015)⁸⁴

Ainda sobre o acesso dos usuários às OSC, é possível observar que, em todos os serviços (aos quais se aplica), pouco mais da metade das organizações têm critérios para seleção das pessoas que serão atendidas. Esse é um elemento que traz em si um ponto de

⁸⁴ Entrevista concedida à autora em 16 de dezembro de 2015.

intensas reflexões na assistência a respeito de qual seria seu público: no processo, das últimas duas décadas, de constituição de uma política pública de assistência social, buscou-se afirmar e delimitar sua abrangência e especificidades – porém, em um processo permeado por revisões e disputas de concepções (um exemplo seria o debate, na estruturação dos serviços, sobre segmentação etária, por um lado, e convivência intergeracional, por outro). Nesse sentido, há uma opção implícita na lógica do SUAS por uma perspectiva universalizante em relação a seu público – isto é, seus serviços são direcionados a qualquer cidadão ou família que se encontre nas situações de vulnerabilidade dentro do âmbito de atenção do sistema, independentemente de sua condição socioeconômica ou de qualquer outro critério pré-definido⁸⁵ –, porém específica na atenção – delimitada a partir dos níveis de proteção e parâmetros dos serviços, conforme estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (em oposição à perspectiva, historicamente consolidada, de atenção genérica, em todas as áreas e demandas, direcionada à população pobre). Como se observa na tabela, são pouquíssimas (no máximo 5%) as organizações que utilizam “renda familiar” como critério de seleção de seus usuários, enquanto o critério de “grau de vulnerabilidade / risco pessoal e social” é o mais recorrente (usado por cerca de um terço das organizações, entre os serviços aos quais se aplica) – o que revela que essa concepção de caracterização do público da assistência social (a partir do conceito de situação de vulnerabilidade social) parece estar sendo incorporada por grande parte das OSC (ao menos, no nível de alinhamento do discurso).

⁸⁵ Vale destacar que essa perspectiva universalizante do público da assistência tendeu a se atenuar, diante da progressiva inserção de critérios de priorização da população pobre e extremamente pobre (beneficiários do Programa Bolsa Família).

Tabela 15 – Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos, por forma de chegada dos usuários, existência de critério de seleção de atendimento e registro dos atendimentos – Brasil, 2014-2015

		Tipo de serviço socioassistencial prestado															
		Convivência e fortalecimento de vínculos		Proteção básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos		Especializado em abordagem social		Proteção social a adolescentes em cumprimento de MSE de LA e PSC		Proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias		Especializado para pessoas em situação de rua		Acolhimento institucional		Proteção em situações de calamidades públicas e de emergências	
		10.297	%	1.968	%	941	%	902	%	2.872	%	559	%	2.808	%	675	%
Forma de chegada dos usuários	Totais de unidades	3.311	32,2%	1.022	51,9%	-	-	-	-	984	34,3%	224	40,1%	436	15,5%	-	-
	Busca ativa	3.311	32,2%	1.022	51,9%	-	-	-	-	984	34,3%	224	40,1%	436	15,5%	-	-
	Espontânea	8.481	82,4%	1.433	72,8%	-	-	-	-	2.280	79,4%	410	73,3%	1.696	60,4%	-	-
Sim	Encaminhamento	6.922	67,2%	1.208	61,4%	-	-	-	-	2.343	81,6%	320	57,2%	2.457	87,5%	-	-
		5.396	52,4%	984	50,0%	-	-	-	-	1.563	54,4%	-	-	1.610	57,3%	-	-
	Endereço residencial	294	2,9%	46	2,3%	-	-	-	-	72	2,5%	-	-	-	-	-	-
Existência de critério de seleção para atendimento aos usuários do serviço	Renda domiciliar	576	5,6%	78	4,0%	-	-	-	-	85	3,0%	-	-	-	-	-	-
	Composição familiar	93	0,9%	7	0,4%	-	-	-	-	20	0,7%	-	-	-	-	-	-
	Grau de vulnerabilidade/risco	3.231	31,4%	702	35,7%	-	-	-	-	917	31,9%	-	-	-	-	-	-
Não	Ordem de chegada	571	5,5%	45	2,3%	-	-	-	-	168	5,8%	-	-	-	-	-	-
	Religião	12	0,1%	1	0,1%	-	-	-	-	2	0,1%	-	-	-	-	-	-
	Outro	619	6,0%	105	5,3%	-	-	-	-	299	10,4%	-	-	-	-	-	-
		4.901	47,6%	984	50,0%	-	-	-	-	1.309	45,6%	-	-	1.198	42,7%	-	-

Nota: Os campos sem valores se referem a casos que não se aplicam ao serviço (portanto, nulos).

Fonte: Elaboração própria a partir de PEAS 2014-2015 (IBGE, 2015).

Com a discussão ainda centrada nos serviços, constata-se que 30,5% dos centros de convivência declaram ter orientação religiosa, número que sobe para 57,5% no caso das unidades de acolhimento. É interessante perceber que essas parcelas caem significativamente no caso de organizações públicas, entre as quais apenas 12,4% e 15,5%, respectivamente, possuem orientação religiosa (BRASIL, 2015a). Nesse sentido, é de se supor que as OSC, existentes há mais tempo e constituídas a partir da referência da benemerência das igrejas (sobretudo, a católica), ainda carreguem com força o viés religioso – sobretudo, no caso das que realizam acolhimento, cuja atuação é, em geral, ainda mais antiga e relacionada a esta origem. Esse é, inclusive, um tema em disputa e que tange a discussão sobre a regulamentação do atendimento realizado pelas OSC, envolvendo os dilemas por trás de uma lógica de organizações que são privadas (e, portanto, autônomas e independentes, com identidade própria), porém ofertam serviços públicos (e que, assim, precisam obedecer a parâmetros e critérios estabelecidos na política pública). Nesse sentido, a orientação religiosa em si não se trata de um desafio ou algo que vá contra os princípios da política de assistência; a questão central é em que medida, na prática do atendimento, isso influencia o caráter público do serviço (o que envolve as discussões sobre implementação da política por OSC). Um trecho da entrevista com Pesquisador/UFGO (2015)⁸⁶ traz à tona as tensões envolvidas nesse debate:

No entanto, essa rede [privada], com o SUAS, tem sim – e isso é mais do que convicção – que se enquadrar dentro dos parâmetros públicos, dos parâmetros republicanos. Ou seja, ela tem que atender com qualidade, ela tem que ser instituída de maneira democrática, se ela recebe recursos públicos para atender a população. Ainda que ela seja de origem, por exemplo, confessional, na porta de entrada SUAS, esse atendimento tem que ser laico. [...] E mexer nisso não significa interferir na liberdade de culto, de crença, ou que possa haver um caráter confessional na estrutura de formação das entidades, não se trata disso. Se trata de que, se ela abriu um serviço de atendimento pra população e esse serviço tenha um caráter público – mesmo que a entidade seja privada, mas o serviço é de caráter público –, portanto ele tem que agir como se público fosse, principalmente se receber recurso público.

Por fim, outra característica ainda bastante presente na área da assistência social no Brasil é a do voluntarismo, dada a forte presença de voluntários entre os profissionais das organizações privadas: em âmbito nacional, 77,1% das OSC contam com esse tipo de vínculo de trabalho (sendo que parcela menor, de 68,1% delas, tem funcionários contratados), número que chega a 81% na região Centro-Oeste e a 80,5% no Nordeste (IBGE, 2015).

Em diálogo com a discussão de Lascoumes e Le Galès (2007), baseada na ideia de que os instrumentos de políticas públicas (entre eles, as pesquisas, levantamentos e análises de

⁸⁶ Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

dados) não são algo simplesmente técnico, mas, ao contrário, trazem em si significados próprios e teorizações a respeito das relações sociais, no caso da política de assistência social, o foco das pesquisas tratadas neste capítulo revelam direcionamentos que estão totalmente relacionados às mudanças políticas de concepções e entendimentos a respeito da rede socioassistencial do SUAS e do papel das OSC nela.

Nesse sentido, as edições do Censo SUAS passaram, no decorrer dos anos, a incorporar uma diversidade cada vez maior de atores que fazem parte da política de assistência social, começando pelos CRAS e CREAS, passando pelos órgãos gestores e conselhos em âmbitos municipal e estadual, até chegar nas organizações privadas. Além disso, o próprio perfil dos questionários (e o tipo de perguntas que eles incluem) mudou ao longo do tempo, deixando de lado questões específicas a organizações de natureza privada e passando a focar nas questões centrais sobre parâmetros de funcionamento dos estabelecimentos e dos serviços, de acordo com aquilo que é tipificado. Já no caso da PEAS, de modo geral, é possível destacar que houve uma total mudança em sua estrutura e focos de investigação, sobretudo em função dos reflexos da Tipificação Nacional, que foi elaborada no período entre suas duas edições. Além disso, vem se fortalecendo a necessidade de consolidação de bases de dados próprias, relacionadas às formas de reconhecimento e inclusão das OSC ao SUAS, a fim de combinar e articular suas lógicas. Esta reflexão é aprofundada no capítulo seguinte.

Dessa forma, observa-se um processo crescente de atenção do Estado (pelo menos, em âmbito federal) em conhecer e monitorar o campo das OSC como um todo e, principalmente, os detalhes de sua atuação e funcionamento⁸⁷, o que parece estar relacionado a um movimento de reconhecimento e afirmação do papel e importância dessas organizações no SUAS. Mais do que isso, no processo de regulamentação da política e dos serviços por ela ofertados, norteado pela tentativa de consolidar parâmetros únicos para sua execução (em todo o amplo território e incluindo uma diversidade de tipos de organizações executoras), essa parece ser uma estratégia fundamental e necessária. A discussão a respeito dos dilemas e tensões envolvidos nesse amplo esforço de regulamentação da área da assistência social será aprofundada na reflexão proposta no próximo capítulo.

⁸⁷ Nesse sentido, são muitas e extensas as questões, nestas pesquisas, referentes a estrutura e equipamentos das organizações, horários de funcionamento, forma de identificação da unidade, protocolos de atendimento, formatos e temáticas abordadas nas atividades, etc.

4 DILEMAS E TENSÕES DA PROVISÃO DE SERVIÇOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo procura articular as discussões realizadas ao longo deste trabalho, abordando os efeitos da trajetória da participação privada na área da assistência social, o papel das OSC no arranjo institucional proposto com o SUAS e a análise do campo das OSC que atuam na assistência e da realidade da oferta pública e privada nesse sistema, à luz das lentes teóricas propostas. Esta reflexão também conta com a contribuição das entrevistas realizadas na etapa de campo desta pesquisa, fundamentais para a compreensão dos dilemas e tensões envolvidos na atual política de assistência social, no que se refere à provisão de seus serviços.

Este último capítulo se divide em três partes. A primeira delas é dedicada à discussão dos efeitos do percurso histórico da área da assistência social em suas configurações atuais, a partir dos referenciais do neoinstitucionalismo histórico. Em seguida, são aprofundadas as dinâmicas de formulação e implementação da política pública de assistência, incluindo o debate sobre centralização e descentralização e o papel dos instrumentos de política pública. Finalmente, a última seção trata das questões identitárias implicadas nos papéis assumidos pelos diferentes atores no SUAS e das relações estabelecidas entre eles.

4.1. Os efeitos da trajetória da assistência social no processo de estruturação do SUAS

A discussão histórica aqui realizada enfatizou o fato de a execução de serviços socioassistenciais sempre ter sido, no Brasil, realizada quase exclusivamente por organizações privadas. Analisando essa trajetória até o início da última década do século XX, afirmar que as OSC se constituíram como as únicas implementadoras da política nessa área seria incorrer em uma espécie de anacronismo, no sentido de que não havia política pública estabelecida para tal; estas organizações simplesmente executavam ações socioassistenciais continuadas, de acordo com suas referências, vontades, prioridades e crenças. A partir da CF/88 e, sobretudo, nos anos 2000, verifica-se um movimento de responsabilização estatal pela assistência, que implicou, antes de tudo, na formulação de uma política para esta área.

Em relação à implementação desta política, o cenário envolveu importantes mudanças. No que se refere à provisão de serviços, a grande novidade esteve na inédita oferta diretamente estatal – com equipamentos, equipes e instrumentos próprios. No campo privado, o destaque não está no aumento ou diminuição de organizações envolvidas na provisão de serviços (debate este mais relevante em outras áreas de política): muitas organizações privadas que já ofertavam serviços socioassistenciais continuaram a fazê-lo e uma parcela considerável de OSC que atuam hoje na assistência foi criada já dentro da perspectiva do SUAS. Mais do que a questão do número ou tipos de organizações, o ponto central em relação à provisão privada é a intensa dinâmica de regulamentação dessa área: para além do âmbito de caracterização dos serviços socioassistenciais, esses esforços se direcionaram no sentido de constituição de uma “lógica” para esta área, um modelo que envolve a definição conceitual e normativa dos perfis, papéis e relações entre os atores.

Dessa forma, para além de continuidades ou características históricas e culturais, a ideia dos padrões históricos consolidados na assistência (ou o “legado” dessa área) parece ser muito mais relevante para compreender os contornos que assume a consolidação do SUAS: mais do que a ideia de dependência da trajetória (*path dependence*) em si, a força que assumiu o *diagnóstico* desta trajetória a partir do período de redemocratização – difundido e reforçado nos âmbitos acadêmico, político/governamental e de articulação da sociedade civil – teve influência direta nas agendas e modelos adotados na formulação da política de assistência social. Em outras palavras, o processo de construção institucional do SUAS parte e se refere diretamente à caracterização da área socioassistencial como um conjunto de ações pontuais, de caráter genérico, fragmentado e subsidiário e baseadas em uma lógica centralizadora – conforme amplamente enfatizado pela literatura e pelo discurso profissional e político do campo da assistência social (como aparece em COLIN, 2012; COUTO, 2009; MESTRINER, 2008, 2012; SPOSATI, 2009 e também na entrevista com Pesquisador/UFGO, 2015⁸⁸) –, no sentido de procurar desenvolver um modelo que buscasse enfrentar e contrapor esta “herança”.

Esta reflexão se relaciona à concepção dos processos de mudança como sendo gerados pelas relações entre os modelos institucionais e as ideias, de modo que mudanças abruptas tendem a ser mais acentuadas quando há um alto grau de tensão entre esses âmbitos (REZENDE, 2012). Assim, para além do arranjo institucional e normativo, o próprio SUAS se constitui enquanto ideia-força defendida por empreendedores políticos do campo da assistência social. A partir do resgate histórico desenvolvido no segundo capítulo, fica claro

⁸⁸ Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

que, apesar das importantes inovações na área da assistência social desenhadas na CF/88 e ao longo da década de 1990, foi a partir do governo Lula que as mudanças propostas se concretizaram. Como mostram, com muito mais profundidade, alguns importantes trabalhos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; GUTIERRES, 2015), a consolidação do SUAS nesse momento está associada a uma janela de oportunidade criada pela orientação política e agendas prioritárias desse governo (nesse momento, com forte atenção às políticas sociais) e ao perfil dos profissionais que passaram a ocupar cargos da gestão pública no MDS (ativistas do campo da assistência e burocratas em gestões municipais petistas que haviam tido experiências de implantação de programas governamentais já voltados às ideias preconizadas pela LOAS). Nesse contexto, as articulações dos setores acadêmico e da sociedade civil organizada conseguiram influenciar mais fortemente a formulação da política e foram tomadas decisões e escolhas que privilegiaram a construção institucional do SUAS a partir de determinadas perspectivas – atenuando a dicotomia entre Estado e sociedade e ressaltando também a dimensão relacional dessas dinâmicas.

Entre os principais elementos de legado destacados no segundo capítulo, a concepção genérica de assistência social – enquanto ação benemerente, não especializada e direcionada a solucionar todos os tipos de demandas da população pobre – se refletiu em um intenso esforço não apenas de construção de uma política pública (de responsabilidade estatal), mas de uma política pública *setorial*, no sentido da necessidade identitária de definição de seus limites, escopo, concepções e parâmetros (ainda que a intersectorialidade seja um princípio importante, como abordado mais adiante).

Nesse percurso, as referências das outras áreas de políticas sociais – cujos processos de estruturação receberam mais atenção e investimentos e se consolidaram num momento anterior ao da assistência – foram fundamentais no movimento de consolidação da política de assistência social, tanto no sentido de trazerem influências diretas (de características e lógicas de funcionamento), como, mais subjetivamente, ao se configurarem como norteamentos e bases comparativas nas reflexões identitárias desse campo. Essas ideias são bastante presentes ainda hoje, como ficou evidente em diversas das entrevistas realizadas com atores governamentais, que trazem um sentido da construção institucional da política de assistência quase como uma “equiparação de status” em relação às outras áreas de políticas sociais:

O SUAS faz uma opção nessa tensão: ele ratifica a setorialização da assistência. Ele diz o seguinte: a Constituição colocou a assistência como Seguridade Social junto com a Saúde e a Previdência. Então, se a Saúde e a Previdência têm de gestão e espaços próprios, se elas têm financiamento próprio, se elas têm serviços próprios, a assistência também vai ter tudo isso – gestão própria, financiamento próprio,

serviços próprios. (Pesquisador/UFGO, 2015)⁸⁹

A política de saúde, por exemplo [...]. Eu acho que precisamos começar a tomar coisas boas das outras políticas, pra aprender pra nós. Um estabelecimento que se diz de saúde ele tem que ter profissionais, ele tem que estar registrado no conselho, ele tem que estar dentro do sistema deles, ele precisa responder aos sistemas que a saúde coloca. Então, eu acho que a gente está caminhando muito pra isso. (Rede/DRSP, 2015)⁹⁰

No caso das OSC, essas menções a outras áreas também são presentes, porém com sentido bastante distinto, diretamente relacionado à comparação entre os valores dos recursos envolvidos nas parcerias (ênfatizando que os valores repassados pela assistência são mais baixos) – como fica explícito nesta fala, que revela algumas estratégias desenvolvidas por OSC maiores e que têm relação com outras políticas setoriais, no sentido das adaptações e remanejamentos internos dos recursos:

Bom, a assistência tem dificuldade grande de verbas ainda? Tem. A assistência está posta, mas não temos ainda muitos anos de luta para que ela possa ter tido realmente condições de assumir grandes patrocínios de trabalho, como hoje a saúde – onde você atende o indivíduo, você é pago, o SUS te paga, faz o repasse. [...] [No caso da nossa organização], que consegue ter atendimento na saúde, na educação e na assistência, é claro que, se a assistência é deficitária, muitas vezes, a saúde me supre; o que eu tenho de receita na saúde eu redistribuo, no sentido de que o caixa é único. [...] A assistência é praticamente uma área deficitária, ora, se eu tenho uma área superavitária, [...] ela talvez me pague uma parte, de alguns meses, da assistência. (OSC1, 2015)⁹¹

Essa perspectiva de definição do escopo da área da assistência social tem implicações diretas no perfil dos serviços ofertados pelas OSC. Como mencionado, o padrão histórico de atuação em diversas áreas é característico de muitas organizações que compõem esse campo, sendo a lógica setorial algo recente no campo da sociedade civil organizada, consequência da regulamentação de sua participação na oferta de serviços públicos e de suas parcerias com o Estado – muitas organizações comumente definiam sua atuação simplesmente como “social”, o que envolvia atividades e abordagens relacionados à educação, saúde, cultura, meio ambiente, defesa de direitos, etc. Diante disso, a delimitação sobre o que é de responsabilidade da assistência e, acima de tudo, sobre o que *não é* gera tensões e dilemas a essas organizações durante o processo de construção institucional dessa política, uma vez que elas não necessariamente identificam seu trabalho a partir dessa lógica setorializada:

Esta concepção é outra que também bate de frente com as entidades. Porque, como não havia regulação e a regulação vem com o SUAS, as entidades, que existem

⁸⁹ Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

⁹⁰ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

⁹¹ Entrevista concedida à autora em 20 de agosto de 2015.

desde que Cabral chegou aqui, elas fazem isso desde esse tempo. Agora, em 2004, chegou um povo dizendo que o que elas fazem desde 1500 tá errado? Elas foram constituídas para atender a população pobre em qualquer tipo de dificuldade que elas tenham. Então, isso vai na contramão da lógica da setorialização da política. Dando um exemplo, é como se o menino pobre da escola não fosse responsabilidade da política de educação, porque quem tem que dar conta de que esse menino pobre tenha caderno pra estudar ou comida pra comer e poder aprender é a assistência; a função da educação é colocar o professor na sala de aula e ensinar o menino a aprender a ler e escrever... O cara pobre que precisa de um tratamento de saúde, a política de saúde não precisa dar conta disso, é a política de assistência que tem que dar conta de fazer o cara chegar até o hospital, a saúde vai precisar ter um médico, pra examinar o cara e dar receita pra ele, o resto não é mais com a saúde.... E o que acontece: as entidades se constituíram nessa lógica, no que chamamos de instituição total; então, o cara entra lá e tem todos os atendimentos. Ele tem tudo porque, no entendimento das organizações sociais, tudo aquilo é assistência social. (Pesquisador/UFGO, 2015)⁹²

Este trecho mostra também uma tensão entre, de um lado, a busca por enfrentar a lógica da assistência como “tapa-buracos” das outras áreas (no sentido de ser a responsável por lidar com suas lacunas), estruturando objetivos próprios e definidos e, de outro, a proposta de articulação intersetorial com outras políticas sociais como uma de suas diretrizes centrais – como explicitado nos normativos fundamentais desta área (BRASIL, 2005).⁹³

Entre as implicações desse movimento de estruturação da política de assistência social que busca enfatizar uma ruptura em relação ao legado prévio da área, os resultados dessa pesquisa revelam que houve distintas concepções e direcionamentos ao longo do processo de implementação do SUAS. Nos primeiros anos desse processo (a partir de 2004), observou-se uma tentativa de mudança radical de paradigma a respeito dos papéis do Estado e da sociedade civil na política; dessa forma, a ênfase esteve na consolidação da oferta estatal. No contexto de entusiasmo com ideias como “responsabilização estatal” – ou, em acepção mais carregada ideologicamente (como abordado por parte da literatura) “retomada do Estado” (COUTO, 2009) –, os esforços e investimentos prioritários se direcionaram à construção e expansão dos equipamentos públicos e se difundiu, ainda que de modo nada consensual, a concepção de perda da importância ou, no limite, de eliminação do papel das OSC nessa área. Claramente, estas concepções (e seu desdobramento em agendas estatistas) se relacionam ao perfil ativista e de esquerda dos grupos que ocuparam os cargos na gestão federal neste momento, como discutido anteriormente.

Entretanto, no decorrer dos anos de implementação do SUAS, quando os conceitos e

⁹² Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

⁹³ Nas entrevistas realizadas com OSC, esta delimitação do escopo de atuação da área da assistência social se mostrou um desafio bastante presente no caso do SCFV, pelo próprio perfil do serviço: em sua proposta preventiva, o caráter abrangente e “interdisciplinar” é ressaltado (envolvendo “zonas cinzentas”, sobretudo, com a área da educação). Este ponto será resgatado mais adiante.

princípios idealizados passaram a ganhar concretude, foi se ressaltando a necessidade e relevância da oferta privada de serviços no SUAS (e a impossibilidade de seu alijamento). A partir de então, é fortalecida, nos direcionamentos institucionais da política, a perspectiva de uma rede socioassistencial baseada na lógica de serviços, que podem ser ofertados, *complementarmente*, por organizações públicas ou privadas. A partir de então, constitui-se a necessidade de regulamentação da atuação dessas organizações, sendo que, a partir de 2011, é intensa a produção normativa nesse sentido. Um marco que foi destacado na discussão histórica como um dos desencadeadores desse movimento foi a transferência da função de emissão do CEBAS para o MDS, que trouxe à tona a necessidade de olhar de modo estruturado para estas OSC, estabelecendo critérios e parâmetros para sua participação no SUAS, além de demandar a criação de estruturas e estratégias de gestão federal desse conjunto de organizações. Assim, esse processo de “flexibilização” de uma proposta mais estadocêntrica do SUAS (que se verifica sobretudo a partir de 2010) implicou na necessidade de desenvolvimento de outras capacidades estatais – relacionadas ao conhecimento, monitoramento, regulamentação e coordenação da atuação privada.

Vale destacar também que esses movimentos estão diretamente relacionados e são influenciados por constrangimentos objetivos, como por exemplo as questões orçamentárias, sendo que a expansão do papel do Estado na área da assistência social depende fortemente da disponibilidade financeira, de modo que, em contextos de retração econômica e necessidade de cortes nos gastos públicos (como dos anos mais recentes), a atuação das organizações privadas se mostra ainda mais indispensável.

Naturalmente, essas não são perspectivas estanques e sequenciais ao longo do processo, mas sim concepções políticas distintas que são fontes de intensos debates a respeito dos papéis e limites de cada âmbito – visões que seguem sendo disputadas nos diferentes campos e espaços de construção institucional da política, porém, com pesos e níveis distintos ao longo do tempo, como mostram os trechos de entrevistas a seguir:

[...] naquele primeiro momento, a gente fez uma opção – e eu acho que foi uma opção correta dentro do SUAS – de, primeiro, nos preocuparmos com a normatização da relação público-público, então, do modelo descentralizado, das responsabilidades da União, dos Estados, Municípios, fazer esse desenho primeiro (então, vem aí a NOB/SUAS, etc.). E a gente deixou essa questão das entidades, digamos, pra um segundo momento. Até porque sempre foi a questão mais tensa. (Ex-diretora/DRSP, 2015)⁹⁴

Eu acho que tem oscilado. Num primeiro momento, (...) na hora em que o Estado assume a sua responsabilidade de dizer ‘eu sou o responsável por dar conta disso,

⁹⁴ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

mas eu preciso reconhecer que eu não dou conta sozinho'. Nessa hora, ele diz 'eu não tenho uma infraestrutura suficiente, eu não tenho a intencionalidade política, eu não tenho a condição econômica pra dar conta disso tudo de uma vez só e eu reconheço que tem uma história aí de organizações, de entidades, que não pode ser perdida. E por que é que não pode ser perdida? Porque eles me são úteis, eu preciso compor com quem já faz'. Se por um lado, muito longinquamente ele diz 'eu preciso fazer justiça a essa história', muito mais perto, ele diz 'eu preciso me utilizar dela'. (SC/CNAS, 2015)⁹⁵

Ainda que a presença das organizações privadas dentro da lógica da política de assistência já esteja mencionada desde a LOAS (em 1993), hoje parece ser evidente sua indispensabilidade na rede de execução desta. Essa concepção das OSC como *parte da rede* – e não como *a rede em si* – já é, por si só, uma mudança substantiva em relação ao que se observa na trajetória dessa área, uma vez que significa que essa responsabilidade é compartilhada com o poder público. Mais do que isso, a principal mudança, ainda no âmbito da estrutura da política, está na ênfase no caráter *complementar* destas organizações, de modo que se entende ser preferível que a oferta seja estatal. Ainda assim, esses são elementos traduzidos no âmbito normativo da política e do discurso da burocracia federal responsável por sua formulação, faltando incorporar a análise sobre as dinâmicas reais e da operação da política. Dessa forma, ainda que sejam inegáveis os esforços e encaminhamentos referentes à estrutura da política de assistência, é fundamental observar como essas dinâmicas operam no âmbito da agência, o que envolve a discussão sobre as relações e os repertórios de poder dos atores envolvidos.

4.2. Formulação e implementação da política pública de assistência social: o lugar institucional das organizações da sociedade civil e as dinâmicas de provisão de serviços

O caso da assistência social é especialmente interessante para pensar o jogo entre formulação e implementação nas políticas públicas, em função das especificidades de seu processo de construção institucional, tendo em vista que, no período recente, o governo federal assume e fortalece, nesta área, tanto o papel de *policy decision-making*, no sentido de formulação e regulação da política, como o de *policy-making*, passando também a executá-la diretamente (de modo compartilhando com as OSC) – tomando emprestados os conceitos

⁹⁵ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

discutidos por Arretche (2012) ao analisar as relações entre os entes federados nas políticas sociais para pensar as dinâmicas de relações entre Estado (neste caso, a União) e OSC.

Essas dinâmicas remetem diretamente à discussão sobre a centralização e descentralização de poder, recursos e capacidades. De acordo com Palotti e Costa (2011), cada política apresenta características próprias que podem dificultar (ou facilitar) sua implementação. No caso da assistência, a descentralização da execução envolvendo atores privados já estava dada, porém assumindo um caráter de forte fragmentação. Assim, o desafio esteve direcionado a garantir a descentralização da oferta de serviços aliada à centralização da decisão e da formulação no governo federal – o que era, isso sim, inédito. Esta combinação (centralização na formulação da política e descentralização de sua implementação) requereu (e ainda o requer) o desenvolvimento de coordenação e gestão, o que envolve um forte investimento, por parte do governo central, em estratégias de regulamentação e mecanismos de incentivos e constrangimentos aos atores envolvidos na política – as próximas seções exploram esses processos e dinâmicas.

4.2.1 Centralização decisória e regulamentação no processo de formulação da política de assistência social: o papel de coordenação do governo federal

Como já discutido, o processo de formulação e consolidação da política de assistência social é fortemente marcado pela intensa produção normativa, norteadas por uma preocupação do governo federal em definir padrões e critérios, de modo a assegurar parâmetros mínimos e o caráter público de sua execução, seja ela por atores públicos ou privados. Nesse sentido, observa-se uma grande ênfase nessas estratégias de regulação, estendidas a detalhes de exigências em relação à infraestrutura, composição e perfis das equipes, características dos serviços e das atividades realizadas, etc.⁹⁶ Na linha do argumento defendido na primeira seção, essa ênfase na produção normativa reflete diretamente o legado prévio desta área, buscando conter e enfrentar seus efeitos no modelo que se busca construir – tendência essa que é, inclusive, explicitada nos documentos mais importantes desse processo, como, por exemplo, ao se destacar a importância do “[...] caráter público de co-responsabilidade e

⁹⁶ Esta dinâmica é ainda mais intensa no caso de regulamentação dos equipamentos públicos, o que implica em um amplo debate sobre as relações federativas dentro do SUAS abordado por alguns autores, a exemplo dos trabalhos de Bichir (2011) e Arretche (2012).

complementariedade entre as ações governamentais e não-governamentais”, de modo a evitar “[...] paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos” (BRASIL, 2005, p. 95).

Uma das implicações disso é que esses são processos que, de alguma forma, podem ser entendidos como um pouco abruptos pelos atores envolvidos, o que, naturalmente, gera resistências por parte das OSC, sobretudo no que se refere aos seus espaços de autonomia. Côrtes (2015) observa o posicionamento, por parte das OSC que compunham o CNAS, de não aceitação da ampliação da regulação e controle governamental sobre elas e os serviços por elas realizados. É importante destacar que as organizações que têm assento nesse conselho são de grande porte (é preciso ter atuação nacional para ser representante no CNAS) e, em geral, fortemente articuladas politicamente. Por um lado, em geral, este perfil de OSC (grandes e com atuação em conselhos nacionais, como uma das entrevistada – SC/CNAS) têm propostas e metodologias de trabalho estruturadas e consolidadas, o que é ameaçado diante do “engessamento” oriundo das iniciativas de regulamentação nacional; por outro, estas são organizações com capacidades institucionais instaladas e que, assim, têm mais recursos e maior facilidade de se adaptar e responder a essas dinâmicas – estes pontos serão aprofundados mais adiante. De qualquer maneira, é importante destacar que esse tipo de participação das OSC nos espaços de disputas de sentidos e direcionamentos da política não abarca organizações menores, com atuação local ou de base comunitária.

Da perspectiva governamental, estas resistências são percebidas (e vivenciadas no próprio CNAS, fórum no qual os gestores do MDS têm participação) e também envolvem dilemas e questionamentos, sobretudo, decorrentes dos limites do desenho institucional, sua grande aposta:

E tem uma dificuldade, existe uma resistência por parte das organizações que a gente percebia [...], uma coisa assim: ‘eu sempre fiz isso desse jeito, sempre funcionou super bem, eu tenho um reconhecimento social enorme onde eu atuo e vem você dizer que o que eu estou fazendo não está de acordo?’ [...] Uma dificuldade delas de entender que, assim, em relação à legislação, a gente se adapta, a gente tem que cumprir, e a legislação está vindo também no sentido de aprimorar e tal. É que é muito difícil a gente conseguir, a gente não tem inteligência institucional pra pensar desenhos de transição tranquilos. Então acaba acontecendo que, até corrigirmos a engrenagem... até vermos quem não se encaixou e fazermos a engrenagem funcionar melhor, tem sempre algumas que sofrem com esse processo, algumas entidades acabam sendo prejudicadas injustamente no processo, é fato, acontece. (Ex-diretora/DRSP, 2015)⁹⁷

Regular isso nas entidades é um pouco mais complicado, porque justamente vai esbarrar nessa questão do enquadramento... eu não gosto de usar essa palavra porque as pessoas sempre vão entender no sentido negativo, mas não deixa de ser, é um enquadramento a algo que a gente acredite que seja democrático. Parece estranho,

⁹⁷ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

né? Enquadrar para democratizar? Parece estranho, mas é isso. Regular para se tornar direito. E é essa contradição que muita gente não entende. Porque o que acontece: o direito, quanto mais regulado ele for, mais direito ele se torna. Principalmente na área da assistência, que entre as políticas sociais, historicamente sempre foi, e é a que tem ainda, a mais baixa regulação. A legislação da assistência ainda é frágil e pouca: frágil em conteúdo e pouca em quantidade, se você for comparar com a saúde, com a educação, com outras áreas. Sempre foi uma regulação muito difusa, então isso também fez com que a assistência, ao longo do tempo, tivesse essa dificuldade de se constituir como direito. E esse paradoxo é o que pira a cabeça das pessoas: como é que eles estão querendo regular mais para a coisa ser melhor, porque regular mais me parece autoritário; regular mais me parece antidemocrático, que me engessa, me fecha, me força a fazer o que eu não quero... Como assim? (Pesquisador/UFGO, 2015)⁹⁸

Como já se observa nestas falas, chama muito a atenção a força do discurso dos gestores da SNAS sobre a necessidade de enquadramento das organizações à lógica da política, que aparece como uma estratégia associada, por estes atores, à consolidação das noções de direito, caráter público e democrático da política. Com isso, verifica-se uma perspectiva bastante hierarquizada centrada na ideia de “ou a organização se adapta às regras da política ou está fora dela”, como fica evidente nesta fala de Rede/DRSP (2015)⁹⁹:

As entidades têm que se perceber da assistência social e dentro desse novo modelo da assistência social. Então, essa pode ainda ser uma das dificuldades que a gente encontra no caso de adequação dessas entidades às normativas. Porque a gente sabe que, pontualmente, existe aquele discurso assim: ‘eu sempre fiz isso, e o Estado vem agora dizer como eu devo fazer’. Então, quando a gente está atacando agora fortemente a questão da relação das organizações com o SUAS, na perspectiva de vinculação ao SUAS, a gente coloca: olha, uma entidade ela pode fazer o que ela quiser, agora, pra ela fazer assistência social, ela tem que fazer nos moldes da política. [...] Se você não quer estar dentro desse sistema, então você não pode chamar o que você faz de assistência social. Você chama de amor, de caridade, de bondade, de paz, de tudo, menos de assistência social.

Entretanto, apesar de esta ser uma ideia forte enquanto norteamento da política nas concepções governamentais atuais, na prática dessas relações, esta lógica não se materializa dessa maneira; ao contrário, as próprias entrevistas com esses mesmos atores revelam um esforço de ampliar as condições e incentivos para a permanência das OSC ao SUAS e uma consequente flexibilização dessa lógica de “enquadramento” (pelo menos de seu caráter tão restrito ou imediato); essa realidade se deve a diversos motivos. Em primeiro lugar, há de se considerar o *tempo* da política: essas regulamentações, sobretudo as que se referem às OSC que atuam no SUAS, são bastante recentes (algumas das legislações existem há menos de dois anos), de modo que sua efetivação implica em maior horizonte de tempo para ser verificada – sobretudo, considerando-se a complexidade e as escalas envolvidas. Além disso, ainda que

⁹⁸ Entrevista concedida à autora em 18 de junho de 2015.

⁹⁹ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

reconhecendo a importância das instituições (nesse caso, as normativas), pressupõe-se que elas, por si só, não garantem os resultados esperados, sendo seus efeitos distintos de acordo com cada contexto (GOMES, 2010). Finalmente, como abordado no primeiro capítulo, esses são processos que envolvem uma série de mediações, traduções e adaptações pelos atores envolvidos – além das OSC, há de se considerar a heterogeneidade dos atores estatais (estados e municípios), que partem de realidades e dispõem de recursos distintos, o que implica em diferentes incentivos ou desincentivos para a adequação ao que é preconizado pelas regulamentações nacionais.

Com o foco mais voltado às dinâmicas da formulação no processo de estruturação do SUAS, verifica-se uma forte hierarquização e centralização nas burocracias federais. Vale destacar que, como mencionado, a consolidação da política de assistência social contou com ampla participação de grupos ligados à academia, ao setor profissional da assistência e movimentos sociais, tendo como um importante marco impulsionador do SUAS a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003). Porém, isso foi mais intenso no momento anterior e nos primeiros anos de implementação desse sistema, no contexto de entusiasmo em relação a esse tipo de debate e construção. Ao longo dos últimos dez anos, entretanto, esse processo passou a se concentrar mais objetivamente nas equipes da SNAS; no caso dos direcionamentos referentes às OSC, sobretudo a partir da criação de um departamento voltado à gestão e coordenação desse conjunto de organizações (o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Suas), em 2010.

É importante destacar que, além das conferências, existem, no aparato institucional dessa área, distintos espaços de participação e construção institucional envolvendo diferentes atores, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e os conselhos de assistência social (municipais, estaduais e nacional). A CIT se trata de um espaço formado por representantes das três instâncias do SUAS – a União, representada pelo MDS, os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas), e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) –, que, entre outras coisas, pactua e delibera sobre a implementação e operacionalização da política, serviços, critérios e procedimentos do SUAS. O trabalho empírico de Gontijo (2015) de análise das atas da CIT (entre 2009 e 2012) revela que muitas decisões centrais da área da assistência passam à margem desta instância. Especificamente em relação a decisões sobre a participação privada no SUAS, esta não seria uma esfera relevante, uma vez que esse foi o tema menos debatido (mencionado em cerca de um quarto das

reuniões¹⁰⁰) e, sobretudo, raramente objeto de deliberações (apenas 2% das decisões tomadas nesta comissão se referiam a esta temática) (GONTIJO, 2015) – ainda assim, vale considerar que os temas relacionados aos serviços socioassistenciais, amplamente debatidos nesse fórum, afetam diretamente as OSC (que os executam), de modo que essas categorias propostas não são tão facilmente separadas umas das outras. De qualquer maneira, percebe-se que as decisões mais diretamente relacionadas às OSC que atuam no SUAS passam por outras instâncias (como o CNAS e o MDS, diretamente); além disso, a CIT não é um espaço institucional que envolve as OSC (entre seus representantes), de modo que elas não participam das deliberações sobre a operacionalização dos serviços e benefícios.

Já o CNAS, para tratar da discussão em âmbito nacional, é um órgão que chama a atenção ao se analisar as principais referências legislativas da área da assistência social, uma vez que grande parte delas são publicadas como resoluções desse conselho – e não diretamente como portarias pelo órgão gestor federal (o MDS), como seria de se esperar. Entre elas, está não apenas a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais ou os normativos mais recentes que definem o caráter das entidades de assistência social, mas também aquelas que se referem a programas executados e de responsabilidade do MDS.

Apesar dessa visibilidade e força do CNAS no processo de formulação e regulamentação da política de assistência social e de este incluir representantes da sociedade civil (que correspondem à metade dos conselheiros), Côrtes (2015) mostra que esse conselho é um espaço que, para além da influência societal sobre as decisões governamentais, revela-se um canal de comprometimento da sociedade com as pautas governamentais, o que favorece a implementação das políticas. Esta autora identifica a hegemonia de representantes do governo federal nesse conselho: analisando seus trabalhos, sobretudo em 2010, observa que a maioria das questões debatidas por seu plenário foram apresentadas por gestores federais; apesar de haver discussões abertas envolvendo todos os atores, nos processos de decisão desse fórum, os representantes estatais têm maior presença e influência, uma vez que estabelecem a agenda e dirigem as atividades do CNAS (CÔRTEZ, 2015).

Dessa forma, verifica-se o protagonismo dos burocratas da SNAS na formulação da política de assistência social, ainda que contando, de formas e com pesos distintos ao longo do processo, com o envolvimento de outros tipos de atores. Essa dinâmica *top-down* expressa relações hierárquicas do Estado em relação às organizações, uma vez que este pauta seu

¹⁰⁰ O tema mais abordado na CIT, de acordo com suas atas, se refere aos serviços socioassistenciais, presente em todas as reuniões analisadas; as discussões sobre o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada também foram presentes (em 58% e 51% das reuniões, respectivamente) (GONTIJO, 2015).

âmbito e modo de atuação. Esta discussão remete também à ideia de coordenação da política, entendida como relações verticais nas quais os atores que fazem parte dela estão sob a mesma fonte de autoridade e os processos decisórios são centralizados (SOUZA, 2006¹⁰¹ apud GONTIJO, 2012, p. 97)¹⁰². Nesse processo, têm grande importância os diferentes instrumentos de política pública criados e utilizados, cujos sentidos merecem destaque.

4.2.1.1 Efeitos dos instrumentos da política pública o SUAS: regulamentação e gestão das organizações da sociedade civil

Em políticas cuja execução é descentralizada, como no caso do modelo do SUAS, torna-se fundamental a criação de instrumentos para sua coordenação em âmbito nacional, a fim de que sejam minimizados os riscos de conflito ou de elevação dos custos da implementação (ARRETCHE, 2004). No caso da assistência social, diversos tipos de instrumentos são importantes na mediação dessas dinâmicas e relações e na indução e constrangimentos aos atores envolvidos.

Partindo dos tipos de instrumentos de política pública propostos por Lascoumes e Le Galès (2007) e dos efeitos a eles associados, os instrumentos legislativos e regulatórios assumem papel central na política de assistência, uma vez que procuram cristalizar determinadas concepções políticas (de acordo com as agendas dos atores que influenciam esse processo), *institucionalizando-as* de fato. Dessa maneira, é como se os normativos significassem o encaminhamento dos pontos de disputa ou de temas que vão amadurecendo ao longo da implementação do SUAS. Vale destacar que, a despeito desse esforço de institucionalização, nada impede que, em outras conjunturas políticas (por exemplo, com mudança de governo), haja reversões ou desconstruções do modelo que vêm sendo consolidado; de qualquer maneira, a intenção da atual gestão da SNAS parece estar voltada, justamente, para a tentativa de diminuição desse “risco”, com a regulamentação detalhada dos

¹⁰¹ SOUZA, C. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Org.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006.

¹⁰² Vale destacar que esta definição se referiria apenas às relações entre entes federados, ao passo que as interações entre sociedade civil e Estado estariam relacionadas à ideia de cooperação – que envolve a participação nas ações propostas e autonomia entre os atores (SOUZA, 2006 apud GONTIJO, 2012, p. 97). Entretanto, a partir das discussões sobre o caso da assistência social, a relação entre a esfera federal do governo e as organizações privadas, estaria muito mais próxima das características das relações de coordenação do que de cooperação.

vários aspectos que compõem o SUAS.

Com isso, é importante destacar que, obviamente, não se verifica, na dinâmica desse campo, um processo linear (ou, de modo mais enfático, ingênuo) no qual foram tomadas decisões e formulados os direcionamentos da política para que, *depois*, esse modelo fosse implementado. Ao contrário, na linha do que Menicucci (2006) observa no caso da política da saúde, o próprio processo de implementação se constituiu como base da formulação da política de assistência, sendo a prática de sua operação reveladora das tensões, desafios e elementos que demandam maior desenvolvimento institucional – incluindo a necessidade de novas categorias (a exemplo da distinção entre organizações de atendimento, assessoramento e defesa de direitos), adaptações às especificidades locais (inclusive, com a elaboração de normativos estaduais e municipais), aperfeiçoamento nas formas de relação entre os atores (como no caso da criação de diferentes níveis de pertencimento das OSC ao SUAS – inscrição, CNEAS, certificação e vínculo SUAS), redefinição nos procedimentos, rotinas e responsabilidades (como na emissão do CEBAS pelos ministérios de cada área), etc. Para dinâmicas desse tipo que Lascoumes e Le Galès (2012, p. 91) atentam ao discutirem o processo de implementação de políticas públicas:

Por mais problemática que seja, a atividade de implementação pode ainda ser um período de transformação: na definição do problema enfrentado (novas dimensões se revelam); nas posições e reivindicações dos atores envolvidos (descobertas da complexidade das posições, dos ajustes); nas formas de operar (procedimentos e critérios são modificados).

Como discutido por Lascoumes e Le Galès (2012), as estruturas normativas, além de serem *fatores de ordem*, têm o efeito de *produção de sentidos*. Dessa forma, estas não são mudanças simplesmente técnicas ou operacionais, mas refletem as diferentes visões e compreensões ao longo do tempo – como, por exemplo, a respeito da concepção e papel do Estado e da consequente participação ou não de atores não-estatais na execução da política; assim, são muitas as regulamentações que, sucessivamente, procuraram definir, delimitar e caracterizar as *entidades de assistência social*, bem como seu lugar institucional dentro do SUAS. Se, atualmente, esse reconhecimento e espaço é mais referendado em termos legislativos, o desafio de como assegurar a finalidade pública e a perspectiva preconizada pelo SUAS em sua atuação ainda é um grande desafio, que implica em uma série de estratégias por parte das equipes da SNAS/MDS, bem como no desenvolvimento de diferentes capacidades estatais (tanto em âmbito nacional, aqui aprofundado, como no local).

Além das regulamentações, a perspectiva de fiscalização, controle e acompanhamento

das organizações privadas por parte do Estado na área da assistência social envolve outros tipos de instrumentos. Nesse sentido, nessa área, são fundamentais as pesquisas e sistemas de informação, que vêm recebendo crescente investimento e atenção por parte do MDS ao longo dos últimos anos, no esforço de criação e indução de uma cultura de monitoramento¹⁰³. Esse é um desafio extremamente complexo, considerando-se as heterogeneidades territoriais e de capacidades institucionais constituídas nos estados e municípios para tal; dessa forma, a adesão dos governos locais e das OSC a estas iniciativas também varia de acordo com os diferentes efeitos que as estratégias de indução produzem sobre cada contexto e ator. Como abordado no capítulo anterior, as duas pesquisas relevantes a esta discussão – Censo SUAS e PEAS – mudaram muito ao longo de suas edições, no que se refere à sua lógica, aos atores que respondem, ao tipo de pergunta e às bases de organizações das quais partem. Mais uma vez, estas mudanças refletem os focos de atenção, os modelos e concepções que a política foi tomando: “[...] o instrumento induz uma problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e pode prosseguir até induzir um sistema explicativo” (LASCOUTES, LE GALÈS, 2012, p. 201).

Em primeiro lugar, a partir do momento em que se reconhece que as OSC são parte (indispensável) da política (sobretudo, nos últimos cinco anos), torna-se necessário conhecer esse campo, até então caracterizado apenas pelos diagnósticos abstratos e generalizadores que se disseminavam no campo do serviço social. Como aponta Ex-diretora/DRSP (2015)¹⁰⁴, até recentemente, “[...] as decisões eram tomadas sem conhecer o perfil das entidades. Você não sabia nem o universo, nem onde elas atuavam, nem com o que elas atuavam”. Para resgatar as pesquisas abordadas neste trabalho, a PEAS reflete esta mudança de foco de atenção, sendo sua segunda edição voltada, essencialmente, aos serviços prestados, em uma espécie de “*check list*” dos critérios e diretrizes definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.¹⁰⁵ Dessa forma, ganha força a concepção das OSC que atuam nesta área estritamente como prestadoras de serviços do SUAS, muito mais próxima da ideia de necessidade de seu enquadramento às regulamentações desse sistema – o que está relacionado a questões identitárias e sobre a ideia de pertencimento das OSC à política. Já as mudanças no Censo SUAS refletem a paulatina construção da concepção de uma única rede

¹⁰³ Destaca-se, nesse sentido, a existência de um órgão específico para tal dentro da estrutura do MDS: a SAGI.

¹⁰⁴ Entrevista concedida à autora em 16 de junho de 2015.

¹⁰⁵ Já a edição de 2006 da PEAS (anterior à Tipificação e às principais regulamentações do SUAS voltadas às OSC) foi muito mais direcionada a aspectos institucionais e referentes ao âmbito de gestão das organizações (que são mais relacionadas ao campo mais amplo das OSC) – com questões sobre a existência de estatuto e regimento internos, qualificação como OSCIP ou OS ou título de Utilidade Pública, realização de planejamento e avaliação das ações, capacitação das equipes, fontes de recursos ou articulação e parcerias com outros atores, para citar alguns exemplos.

socioassistencial, composta por organizações públicas e privadas, norteadas pela mesma finalidade (pública e estabelecida pelos parâmetros da política) – o que se verifica na lógica de questionários únicos a serem respondidos por esses dois tipos de atores. Ainda assim, esta é uma lógica recente, utilizada a partir de 2012 para o caso de unidades de acolhimento e somente na última edição (2014) para centros de convivência: as edições de 2010 e 2011 ainda tratavam genericamente a “rede privada”, refletindo a concepção institucional e política predominante naquele momento; antes disso, não havia nenhum tipo de questionário voltado às OSC, somente aos equipamentos públicos (CRAS e CREAS), o que também é bastante revelador das ideias e focos de atenção hegemônicos no início de implementação do SUAS (a ênfase da afirmação da ação estatal).

Sobre os sistemas de informação, é possível destacar o CNEAS, que é associado a uma série de efeitos pretendidos pela gestão federal (SNAS/MDS). Em primeiro lugar, existe o objetivo mais imediato de consolidar uma base própria de organizações privadas que atuam no SUAS, até então inexistente. Além disso, trata-se de importante ferramenta para se ter informações detalhadas sobre o perfil e atuação das organizações. É interessante como o discurso dos documentos oficiais e das falas da equipe da SNAS busca afastar o caráter de fiscalização ou controle por parte do Estado, enfatizando a importância desse sistema para a gestão da política (nacional e localmente)¹⁰⁶; mais curioso é que isso aparece nas mesmas entrevistas que ressaltaram a ideia da necessária adequação das organizações para que permaneçam como parte do SUAS:

O CNEAS tem a intenção e é desenhado para ser um instrumento de gestão. Ele é um instrumento que não é de fiscalização, não é de controle, ele é de gestão. É de gestão do nível nacional, no sentido de ter informações de todas as entidades e poder dar respostas, porque, inclusive, a gente tem demandas que são externas, de dar informações sobre aquilo que a gente faz. E também ela vai ser um mecanismo de gestão pro município, ele vai poder ver ali em sistema onde está a sua rede, o que ela faz. (Rede/DRSP, 2015)¹⁰⁷

Mais uma vez, estas contradições (necessidade de enquadramento das OSC aos parâmetros nacionais, por um lado, e proposta de gestão não-fiscalizatória e não-controladora, por outro) revelam as tensões e dilemas mais gerais – a respeito da participação de organizações privadas na oferta de serviços públicos – enfrentados ao longo do processo de consolidação

¹⁰⁶ Vale destacar que há estratégias concretas criadas nesse sentido, como a obrigatoriedade da visita *in loco* às organizações para preenchimento de seu cadastro. Essas ações (visita e preenchimento do sistema) são incentivadas por meio de um valor financeiro repassado pelo governo federal referente a cada formulário concluído. Ainda assim, menos da metade (cerca de 40%) dos cadastros foi realizada dentro do período previsto para a carga inicial do CNEAS.

¹⁰⁷ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

desse novo paradigma, bem como o caráter processual e não linear da produção de políticas públicas.

Por fim, é importante abordar os instrumentos fiscais e econômicos – nos termos de Lascoumes e Le Galès (2007) – que, assim como as regulamentações, também produziriam o efeito de direcionamento do comportamento dos atores e teriam funções simbólicas e pragmáticas. No caso aqui discutido, podem ser destacadas as isenções fiscais, certificações, conveniamento, repasses fundo-a-fundo, entre outros. No que se refere às OSC, esses seriam mecanismos de indução de adesão à agenda do governo federal, uma vez que a obtenção dos recursos diretos e indiretos estaria condicionada a uma série de exigências e adequações aos critérios da política.

Todos os tipos de instrumentos aqui abordados tratam da concretização de uma concepção mais ampla de responsabilização estatal pela política de assistência social. Assim, eles implicam no desenvolvimento de capacidades estatais de *gestão* nos três âmbitos de governo, que vão desde a criação de equipes e órgãos gestores próprios (como as secretarias de assistência social), até a realização de diagnósticos territoriais ou a articulação e fiscalização das redes de ofertas de serviços. A fala de Cebas/DRSP (2015)¹⁰⁸ a seguir destaca esse significado, sobretudo no sentido de responsabilização dos gestores municipais:

Quando você começa a pensar o SUAS como um sistema de assistência social, você começa a passar pro gestor de assistência social – e aí se está falando do gestor no municipal, no estadual, no federal – a responsabilidade de realizar isso. Então, não basta só ele fazer o repasse do recurso, ele tem que fazer o repasse do recurso, mas ele tem que fiscalizar, tem que avaliar, tem que monitorar. Porque o objetivo não é usar bem o recurso, o objetivo é atender o usuário. O nosso objetivo final não é ficar verificando nota fiscal; o nosso objetivo final é verificar se o serviço está sendo prestado a contento, se ele está atendendo à regulamentação, se o usuário está sendo atendido, se o usuário participa também da elaboração desse serviço [...]. Então, para nós, a partir do SUAS, é que o gestor local começou a entender que ele é corresponsável por isso também.

Para encerrar essa reflexão sobre os instrumentos de políticas públicas na área da assistência social, vale ressaltar a fragmentação e sobreposição de instrumentos e lógicas distintas. Como já assinalado, dentro da própria área da assistência, conviveram, até recentemente, duas lógicas de relacionamento das organizações privadas com a política: enquanto a estruturação do SUAS envolvia a definição de conceitos, papéis e procedimentos regulamentados e baseados em princípios que buscavam fortalecer esta área enquanto política pública de responsabilidade estatal, o processo de certificação seguiu um percurso paralelo, mantendo práticas e relações guiadas por interesses particulares e cartoriais, sem critérios ou

¹⁰⁸ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

parâmetros claros e definidos. Ainda que tenha se verificado mudanças substantivas nos processos do CEBAS, as implicações dessa tensão ainda são presentes e colocadas como desafio aos formuladores federais.

Além disso, analisando outros campos de construção institucional, ainda dentro do governo federal, há disputas e conflitos entre áreas constituídas a partir de lógicas distintas e cujas agendas atuais são, em alguns aspectos, divergentes. É o caso do contraponto entre a política de assistência e o campo mais amplo de OSC, sobretudo com a discussão em torno do MROSC. Como já citado, o modelo de oferta continuada dos serviços, tido como grande conquista na área da assistência (em contraposição ao caráter fragmentado e circunstancial do cenário anterior), vai na contramão da lógica por projetos (com começo, meio e fim) defendida no MROSC. O mais curioso é que essas são tensões dentro do mesmo governo e entre áreas com mesma origem partidária, porém, cada uma delas é resultado de reflexões e processos de construção específicos, envolvendo diferentes atores e visões (de distintas comunidades de especialistas, sociedade civil, militantes, etc.).

Da perspectiva das OSC, essas contradições e sobreposições geram desafios bastante concretos e pragmáticos, uma vez que elas precisam se adaptar e cumprir as exigências de regulamentações e instrumentos que não se conversam, o que gera um excesso de demandas burocráticas – as organizações precisam, periodicamente, prestar contas e apresentar documentações, em modelos distintos, a todos os conselhos nos quais estão inscritas, para os órgãos responsáveis para obtenção e renovação de títulos e certificações (como o Ministério da Justiça, no caso do título de Utilidade Pública Federal, ou ao MDS, no caso do CEBAS), aos órgãos gestores com quem têm convênio, à Receita Federal, etc. Esse dilema, destacado em todas as entrevistas com OSC (e também com alguns atores governamentais, que têm conhecimento desses desafios), é ainda mais intenso no cotidiano organizacional pelo fato de a maioria das relações contratuais com o poder público não envolver custeio da parte administrativa e institucional das organizações – de modo que elas precisam responder e dar encaminhamento a esta multiplicidade de exigências sem dispor de recursos para isso (dos convênios que as geram). De acordo com as entrevistas realizadas com OSC, as soluções a esta questão variam: em geral, as organizações maiores garantem uma equipe de administração central utilizando recursos próprios (de suas mantenedoras ou provenientes de outras fontes, como a cooperação internacional); já as menores costumam desviar profissionais dos serviços (como educadores ou técnicos) para realização dessas funções ou acumulá-las às atividades que eles já realizam. Dessa forma, percebe-se que as reações e formas de adaptação às regulamentações e outros instrumentos variam em função dos perfis

de OSC (como porte, capacidades institucionais instaladas, etc.).

Na análise das organizações entrevistadas que têm acompanhado a discussão sobre o MROSC, por um lado, elas destacam os desafios que acreditam que esta legislação trará, em função de novas exigências administrativo-financeiras e de prestação de contas que consideram excessivas e muito difíceis de serem cumpridas na prática. Por outro, uma novidade positiva na opinião das OSC é justamente a possibilidade de remuneração das despesas administrativas dos projetos (em até 15% de seu valor total):

[...] a argumentação do poder público é que a organização precisa ter capacidade de contrapartida, de articular novos recursos... Só que eu não tenho recursos para que a minha equipe possa ir atrás de novos recursos!! Agora, esse cenário pode mudar pro ano que vem. Hoje, eu não tenho uma regulamentação clara [...] que diga como deve ser essa relação e, a partir no próximo ano vai ter: a criação do Novo Marco Regulatório vai dizer como vai funcionar essa relação; então, os municípios vão ter que, de alguma forma, se adequar a essa proposta do Marco Regulatório, que possibilita o pagamento de 15% de despesas administrativas da organização. Então, com isso, eu vou conseguir pagar uma estrutura, mínima que seja, de equipe para fazer a prestação de contas, e articular algumas questões da organização com essa questão dos convênios. (OSC2, 2015)¹⁰⁹

4.2.2 A provisão descentralizada de serviços na política de assistência social: dinâmicas de implementação envolvendo organizações da sociedade civil

As entrevistas com organizações privadas de perfis diferenciados foram fundamentais para a compreensão empírica de como a operação das regulamentações e direcionamentos da política pública, no âmbito de sua implementação, varia enormemente em função dos perfis e recursos de poder das organizações – o que envolve o porte e orçamento, o grau de dependência orçamentária dos recursos públicos da assistência, o tipo de serviço realizado e a capacidade de articulação e incidência política nos espaços e processos de construção institucional da política – e dos contextos, capacidades e arranjos institucionais locais – neste caso, são fundamentais as especificidades municipais e estaduais, tais como porte (populacional) e orçamento, modelos e arranjos já consolidados antes do SUAS, lógica local de contratualização, capacidades estatais locais, entre outras. Naturalmente, este segundo âmbito, referente à importância da heterogeneidade do Estado na compreensão do processo de implementação da política e das diferenças de papel que as OSC assumem nela em cada

¹⁰⁹ Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

contexto, não é objeto deste estudo (dada suas limitações de tempo e escopo), porém é extremamente relevante e implica em uma ampla agenda de pesquisa, cuja discussão já foi iniciada em alguns outros trabalhos (AMÂNCIO, 2008b; BICHIR, 2011; MARIN, 2012).¹¹⁰

Resgatando as contribuições teóricas sobre implementação de políticas públicas, esta reflexão ressalta o caráter não-automático desses processos. Nesse sentido, é importante considerar o papel das especificidades em sua compreensão, uma vez que “O plano será adaptado às possibilidades e aos constrangimentos encontrados nas instâncias implementadoras” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 107) – que são influenciados pelos fatores acima destacados, relacionados aos distintos recursos dos atores e contextos.

Essa reflexão se relaciona também às tensões entre o processo de adequação esperado pelas burocracias federais e a realidade das organizações privadas, o que ficou evidenciado ao contrapor os resultados das entrevistas realizadas com esses diferentes atores. Como já assinalado, a perspectiva dos gestores da SNAS revelou um caráter fortemente institucionalista, no sentido da ênfase colocada nas regulamentações (dos critérios, fluxos e procedimentos) e nos mecanismos de incentivos e constrangimento como sendo suficientes para produzir as mudanças pretendidas. Por outro lado, naturalmente, estas equipes sabem que a realidade da execução dos serviços pelas OSC não reflete tudo aquilo que é esperado pelos normativos, o que é entendido por esses atores como sendo natural, uma vez que esses ainda são processos em construção. Ainda assim, a sensação é de que, para essas burocracias, pelo tipo de fala que apresentam, os conceitos e processos são mais definidos e previsíveis do que o que se verifica nas entrevistas com as OSC.

Dessa forma, considerando-se que as previsões normativas não se consolidam automaticamente na prática, é fundamental a discussão sobre o *modus operandi* dessas dinâmicas e relações, buscando identificar como esses princípios preconizados são significados e ressignificados na implementação da política. Os resultados dessa pesquisa, sobretudo a partir das entrevistas com OSC de perfis distintos, permitiram identificar algumas tendências referentes ao processo de adaptação e discricionariedade na provisão dos serviços socioassistenciais. A partir disso, são propostos “tipos ideais”, referentes a esses achados – com o alerta prévio de que não necessariamente as organizações se enquadrem em um desses casos, sendo que diferentes tendências podem ser observadas em uma mesma OSC (e, por outro lado, também pode haver outras dinâmicas não identificadas nesses resultados).

¹¹⁰ Além disso, os processos de implementação variam também de acordo com a heterogeneidade das relações nas esferas sub-municipais, dada a diversidade e complexidade territorial, como mostra o trabalho de Amâncio, Serafim e Dowbor (2011).

Um primeiro caso identificado é o das organizações existentes antes da implementação do SUAS e que mantêm suas atividades, mas realizam uma série de adaptações referentes aos padrões mais objetivos estipulados pelos normativos, como a adequação da relação no número de profissionais por usuários, ou número máximo de usuários por unidade (por exemplo, no caso do acolhimento institucional) ou a presença de assistentes sociais nos quadros das equipes, para citar algumas. Vale a reflexão que este tipo de alteração mais imediata por parte das OSC pode refletir o tipo de exigências que vêm sendo ressaltadas pelo poder público em suas regulamentações e instrumentos de monitoramento e fiscalização; assim, de alguma maneira, o enfoque nesses critérios mais objetivos parece estar associado à estratégia (por parte do poder público e das OSC) de priorização de questões mais facilmente implementadas, deixando para um segundo momento temas mais tensos e que esbarram em assuntos relacionados a questões de poder, a valores e à cultura das organizações, que são mais difíceis de serem mudados (como, por exemplo, a participação dos usuários nas diretorias ou espaços deliberativos das organizações ou as concepções sobre o público dos serviços).

Essa discussão se relaciona ao fato de que os rumos do processo de implementação são influenciados não apenas pelas próprias características e conteúdos formulados, mas também “pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 109). Na discussão aqui enfrentada, no caso de organizações de perfil mais tradicional (e, em geral, ligadas à igreja), o peso dessas crenças mais profundas é ainda mais evidente, como mostra esta fala de uma coordenadora de uma organização desse tipo:

O que tem mudado: a exigência da permanente qualificação técnica, da profissionalização. E aí especialmente as igrejas (e eu falo como representante delas): se antes a igreja se colocava de maneira muito amadorista nessa relação, numa relação muito de proteger, na perspectiva de evangelização, de benemerência, e por aí vai, a exigência da política é que haja profissionalização. Seus quadros precisam corresponder àquilo que a Norma Operacional Básica do SUAS (a NOB/RH) pede: então, eu preciso ter profissionais capacitados e eu preciso investir na capacitação desses profissionais. Isso é uma mudança muito significativa. E eu ousaria dizer que a Igreja, no caso a Igreja Católica, tem muito a fazer ainda nesse sentido; está fazendo, mas ainda tem muito a fazer, para sair do amadorismo e da dimensão caritativa. (SC/CNAS, 2015)¹¹¹

Entre as organizações entrevistadas, foram frequentes respostas que explicitaram que a estruturação da política de assistência social e a lógica do SUAS não têm impacto em sua atuação, o que está vinculado a diversos fatores; de modo geral, é possível observar que outras referências são mais relevantes para a atuação destas instituições. Entre esses casos, é possível

¹¹¹ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

distinguir entre aquelas que afirmam que outras referências públicas (de campos que não o da assistência) – como o Estatuto da Criança e do Adolescente¹¹², por exemplo – são mais relevantes no norteamiento cotidiano de sua atuação; e as que revelam que os propósitos e referências da causa (missão) da organização que determinam as escolhas e modelos adotados.

Este segundo caso, ocorre, em especial, em organizações grandes, com metodologia consolidada, com estrutura ampla e compostas por núcleos e unidades em diversas regiões do país. Nesse tipo de OSC, tem papel fundamental o desenvolvimento de capacidades institucionais para compreender e se orientar estrategicamente em relação aos direcionamentos da política. As entrevistas com estas organizações revelaram que, nesse sentido, são elaboradas estratégias para compreender mais profundamente a política e dominar seus conceitos fundamentais – como a intensa participação nos conselhos e fóruns de discussão da área (em âmbito local e nacional), a criação de comitês internos temáticos, encontros com profissionais da assistência ou existência de cargos e áreas responsáveis especificamente por se apropriar das regulamentações, diretrizes e espaços para adaptação da política. Assim, estas organizações buscam realizar traduções daquilo que já fazem para a lógica da política, garantindo o acesso aos seus recursos, mas sem alterações substantivas naquilo que fazem:

O que a gente tenta fazer é pegar a política de assistência social, a forma como a Tipificação dos Serviços está colocada e, nas oficinas, nas atividades que a gente oferece, nas ações de atendimento, fazer com que a proposta da [nome da organização], a metodologia proposta seja engendrada nessa ação. (OSC2, 2015)¹¹³

De modo similar, existem as organizações que incorporam o discurso dos princípios do novo paradigma da assistência social – como a perspectiva participativa dos usuários, a ideia da família como unidade fundamental do trabalho, a dimensão de direito da assistência, o caráter de vulnerabilidade social como definidor do público, etc. –, porém em um nível bastante retórico, de modo que a concretização dessas ideias ainda é tímida e pontual (quando muito, mais voltada a alguns instrumentais utilizados). Dessa forma, observa-se uma apropriação discursiva dos termos e princípios presentes dos normativos da área, mas sem que isso necessariamente se traduza na sua prática de atuação. Curiosamente, estas também são

¹¹² Nas palavras da coordenadora de uma unidade de acolhimento: “No nosso trabalho, na nossa atuação, ele [o SUAS] não influencia, porque nós seguimos o Estatuto da Criança e do Adolescente, é o Estatuto que normatiza o nosso trabalho. O SUAS aparece de forma geral, a gente não tem uma proposta de seguir o SUAS dentro da [nome da organização]” (OSC3, 2015). Entrevista concedida à autora em 22 de novembro de 2015.

¹¹³ Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

OSC com maior participação e incidência nos espaços institucionais de construção e pactuação da política, de modo que fica claro que a proximidade com esses fóruns possibilita que essas organizações tenham mais conhecimento e condições de identificar as brechas, possibilidades e limites dos constrangimentos e regulamentações do SUAS.

Também se verificou entre as organizações entrevistadas casos nos quais houve uma adequação mais intensa da atuação da organização à lógica da assistência, com a incorporação dos conceitos e concepções propostos por essa política e a absorção identitária enquanto “organização que atua na assistência social ofertando um serviço tipificado”. O trecho a seguir ilustra essa situação, ao descrever alguns aspectos do processo de adaptação de uma OSC, o que envolveu desde mudanças referentes a conceitos e princípios mais gerais até concepções sobre o público atendido ou a finalidade do serviço prestado, incluindo também uma série de questões mais operacionais e pragmáticas:

A Tipificação é de 2009, mas não foi bem naquele ano que a gente mudou, porque não é assim de imediato. Eu acho que foi em 2010 ou em 2011 que a gente começou no Conselho um movimento de implantação da Tipificação. [...] Antigamente, a gente não usava esse termo [SCFV], a gente usava mesmo a palavra “contra-turno”. Mas aí a gente viu que precisava mudar muita coisa e passamos a utilizar uma nomenclatura dentro da instituição: a gente usava, assim, “sala de aula”, “professor”, “hora de tarefa”... Todas essas coisas a gente teve que ir moldando, e é difícil você ter que ir trocando todo seu vocabulário, toda a informação, tivemos que mudar regimento interno, placa das salas. Tudo teve que mudar para que se transformasse em “oficina”, “instrutor” e outras atividades. [...] (OSC5, 2015)¹¹⁴

No caso desta organização entrevistada, na qual se verificou esse processo mais abrangente de redirecionamento a partir das diretrizes do SUAS, alguns aspectos foram destacados, direta e indiretamente, como condicionantes dessas mudanças. Em primeiro lugar, a referência que desencadeou esse movimento foi a criação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que implicou em intensas modificações nos serviços do município, desde a regulamentação e adequação de alguns deles, até o encerramento de outros. Como é possível observar nesta fala, esse processo de mudanças organizacionais envolveu uma espécie de “setorialização” da instituição, no sentido de incorporação da lógica da assistência e, sobretudo, de suas fronteiras em relação à área da educação. Além disso, esse exemplo é especialmente interessante por se tratar de um município pequeno (população atual de cerca de 20 mil habitantes, constituído como município há menos de vinte anos e onde existem poucas OSC) e no qual o contexto e dinâmicas relacionais locais foram destacadas como relevantes nesse processo de adaptação à lógica do SUAS: o protagonismo da então secretária

¹¹⁴ Entrevista concedida à autora em 16 de dezembro de 2015.

de assistência social e o intenso diálogo entre secretaria, conselho municipal e as OSC para que fossem tomados os encaminhamentos necessários para adequação às diretrizes do SUAS foram fatores determinantes (OSC5, 2015)¹¹⁵.

Finalmente, há também organizações criadas após o SUAS, já dentro de sua lógica – muitas, inclusive, fomentadas pelo poder público, em função das demandas de cobertura dos serviços colocadas pela política, sobretudo, no caso de regiões tradicionalmente com menor presença de OSC (como a Norte) ou de municípios muito populosos e com alta demanda por serviços sociais (como ocorre em muitas grandes metrópoles). Assim, estas organizações já teriam atuação mais direcionada e, em alguns casos, se constituem como espécies de braços dos órgãos públicos, porém com gestão privada. Criadas em um momento no qual o SUAS já era vigente, sua relação com a política de assistência social se aproxima muito mais à de um equipamento público (CRAS e CREAS), no sentido de já nascerem como unidade desse sistema (e este ser seu propósito).

De modo geral, as entrevistas realizadas revelaram que as principais adaptações ao SUAS que as OSC realizam ao operar esta política estão relacionadas às exigências e parâmetros dos convênios, principalmente no que se refere aos recursos financeiros – foram destacadas tanto a limitação dos valores (considerados baixos, em comparação com outras áreas), como o fato de sua destinação já estar pré-estabelecida (sem muito espaço para adequações). Também foram mencionados pelas organizações os impactos positivos do SUAS em sua atuação, no sentido de gerar espaços de questionamento e reflexão a respeito do modo como são realizados os serviços, das escolhas e fundamentos que os norteiam: “Então, impacta, e muito. E eu diria que muito positivamente, nesse sentido. Porque a gente passa a reconhecer quais são as nossas fragilidades na relação com esse usuário, passa, inclusive, a olhá-lo de forma muito mais precisa a partir do que está dito na regulação” (SC/CNAS, 2015)¹¹⁶.

Ainda dentro da reflexão sobre as traduções ou adaptações das organizações às regulamentações da política, é fundamental considerar que uma mesma organização pode pertencer ou se relacionar com diferentes áreas de política pública; dessa forma, e resgatando a discussão sobre instrumentos de políticas públicas, há uma necessidade de a OSC transitar entre lógicas e linguagens distintas, de modo a conviver com diferentes conceitos, princípios e parâmetros de atendimento. No caso das organizações que executam SCFV, estas dinâmicas ficam bastante evidentes: no Brasil, cerca de um quarto delas oferta também atividades

¹¹⁵ Entrevista concedida à autora em 16 de dezembro de 2015.

¹¹⁶ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

educacionais e as entrevistas revelam que, em alguns casos, as fronteiras entre essas áreas não são claramente definidas na prática dos serviços, nos conceitos e concepções operados – um exemplo ilustrativo disso foi quando, em uma entrevista com a diretora de uma organização que realiza tanto o SCFV como um de educação infantil (conveniada com a área da educação), ela mesma se corrigiu quando utilizou o termo “aluno” e, rapidamente, mudou para “usuário”, seguida da observação de que sempre é alertada sobre isso por alguém da equipe (OSC4, 2015)¹¹⁷.

Na prática, essa separação setorial na atuação das organizações gera uma espécie de “esquizofrenia institucional” e apenas fortalece a utilização, pelas OSC, da estratégia de simples tradução do que é feito às diversas linguagens de cada política (nos relatórios, inscrições em conselhos, preenchimento de instrumentos de fiscalização, etc.), a fim de garantirem o acesso aos seus recursos, mas sem necessariamente incorporarem esses princípios. Estas questões também se refletem no debate, já abordado, sobre intersectorialidade, conforme proposto na política de assistência social: vale mencionar que o caráter intersectorial e “transversal” da assistência, preconizado em seus normativos, foi surpreendentemente muito mais evidenciado nas falas das OSC do que nas dos atores governamentais. A impressão é que, no caso das OSC, esta dimensão se materializa em elementos concretos de seu cotidiano, inclusive no caso de organizações menores. Mais do que isso, é comum que estas organizações tenham atuado por muito tempo realizando um “trabalho social”, em sentido mais abrangente (e assim se identifiquem); além disso, elas já estão acostumadas a realizar parcerias para encaminhamentos ou ações conjuntas e a participar de redes e fóruns temáticos, de modo que esta é uma prática que parece ser mais próxima e menos desafiadora para as OSC do que para o próprio poder público – em suas articulações inter-secretarias, por exemplo, que envolvem outras dimensões de interações e relações de poder. De modo geral, no que se refere a esse debate, as organizações entrevistadas destacaram, por um lado, a importância do SUAS no sentido de garantir e consolidar a perspectiva intersectorial enquanto política pública; por outro, ressaltaram o desafio do Estado em garantir a atuação intersectorial dentro dos próprios governos. As falas a seguir evidenciam essas ideias:

O SUAS ele abrange o todo. A gente trabalha com políticas públicas, a gente tem um apoio da prefeitura no sentido de garantir os direitos. Então, o SUAS vem pra poder reforçar esses direitos, pra que a gente possa cobrar que uma mãe seja inserida no serviço público para que a criança possa voltar pra casa, que as crianças tenham acesso à escola, à saúde, no caso da mãe ou do pai que precise que ele tenha acesso à

¹¹⁷ Entrevista concedida à autora em 09 de dezembro de 2015.

transferência de renda. Então, amplia todos os benefícios. (OSC3, 2015)¹¹⁸

E o que a gente vê é isso, que ainda existem algumas barreiras inter-secretariais, as secretarias ainda têm uma dificuldade de se conversar, de fazer esse trabalho de engrenagem única. Na minha opinião, o que tem acontecido, e que tem sido um desafio para o governo, é que as organizações sociais vêm buscando essa engrenagem (e não esse isolamento de ilhas), para que todo mundo esteja junto no mesmo mar; as próprias organizações vêm cobrando isso e, bem ou mal, as secretarias têm sido desafiadas a estar junto. (OSC1, 2015)¹¹⁹

Eu acho que o grande desafio ainda da assistência no país ou no município de São Paulo é a intersetorialidade, os órgãos governamentais descobrirem como fazer essa interlocução entre eles e com os particulares. Essa é uma dificuldade muito grande e presente na interlocução intersecretarial, eles não descobriram ainda. Eu costumo dizer que essa relação política que existe no Brasil (...), essa relação de poder e de disputa de ego entre o secretariado e a política partidária, e não a política de Estado, ainda é muito presente. Então, é muito mais fácil para a organização que está em processo de conveniamento articular a sua maneira de promover a relação de parceria com outras redes, do que ir diretamente nos órgãos governamentais e fazer as secretarias se conversarem. (OSC2, 2015)¹²⁰

A partir da discussão desta seção, é possível observar como os processos de centralização e descentralização decisória e da execução da política, evidentemente, não são percebidos na realidade em “estado puro”, mas abarcam uma série de nuances e variações (GOMES, 2010). No caso da política de assistência social no Brasil, a execução descentralizada (envolvendo OSC e as esferas públicas sub-nacionais) é compatível com a centralização da autoridade no âmbito da formulação e decisão sobre os direcionamentos da política. Ainda assim, como discutido, observa-se uma grande variação nos resultados da implementação da política, a despeito da concentração de autoridade regulatória na União.

As relações entre Estado e OSC no SUAS ainda estão em construção e, naturalmente, envolvem tensões conceituais e políticas: apesar do discurso de “rede de serviços” e colaboração intersetorial, verifica-se uma lógica hierárquica, de assimetria de poder e com o Estado pautando a política, os formatos e as exigências em relação às OSC, que devem se adaptar a isso. Por outro lado, estas organizações podem responder de maneiras distintas a essa dinâmica, de acordo com seus recursos de poder e dos contextos locais no qual estão inseridas. Essas questões envolvem uma série de dilemas referentes ao campo das OSC e das suas relações com o Estado.

¹¹⁸ Entrevista concedida à autora em 25 de novembro de 2015.

¹¹⁹ Entrevista concedida à autora em 20 de agosto de 2015.

¹²⁰ Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

4.3. O SUAS e as organizações da sociedade civil: as relações entre atores públicos e privados e suas implicações identitárias

A análise do campo das OSC que atuam na área da assistência social realizada no terceiro capítulo revelou que a maior parte destas organizações foi criada recentemente (a partir da década de 1990, já no contexto de estruturação da política de assistência, sendo um terço do total fundado nos últimos cinco anos). Esses dados são importantes, por um lado, para relativizar o peso dos determinantes históricos no que se refere às características da provisão privada de serviços socioassistenciais, o que varia de acordo com os tipos de serviços e dinâmicas territoriais: enquanto nas regiões Sul e Sudeste, há uma maior presença histórica de OSC, sobretudo com atuação voltada ao atendimento a pessoas com deficiência ou acolhimento institucional, por exemplo, nas regiões Norte ou Nordeste, em muitas áreas e municípios a oferta privada era inexistente, de modo que sua criação foi também fomentada pelo poder público ao longo do processo de consolidação do SUAS (Cebas/DRSP, 2015)¹²¹.

Nesse sentido, é interessante observar como a trajetória da assistência social se traduz na composição de seu campo, que inclui OSC de diferentes perfis, desde a atuação com viés de atendimento mais religioso, caritativo, “higienista”, voltado aos segmentos excluídos do mundo do trabalho (desempregados, sem condições de trabalhar), passando pelo caráter de “instituições totais” (que internalizam diferentes tipos de atividades e atenção), até os modelos mais recentes de atendimento baseados na concepção de direitos sociais e de enfrentamento a vulnerabilidades sociais. Dessa forma, como mostra o trabalho de Lavallo e Bueno (2013), os diferentes perfis das organizações não se substituem ao longo do tempo, mas, ao contrário, convivem. É possível acrescentar a essa ideia que também uma mesma organização tende a absorver e sobrepor essas diferentes orientações (e identidades).

No âmbito do SUAS, a maioria das OSC atua na proteção básica, sobretudo, realizando o SCFV. Essa informação está associada, por um lado, ao fato de que, historicamente, muitas OSC realizavam atividades mais abrangentes de “contra-turno”, de promoção social, desenvolvimento comunitário, defesa de direitos, etc. (não necessariamente na lógica da assistência social); por outro lado, este nível de proteção envolve serviços com menor necessidade de especialização e custos mais baixos. No caso da proteção especial de alta complexidade, a oferta privada é muito maior do que a estatal, o que reflete a tradição histórica de atuação das organizações privadas no acolhimento (os “asilos”, “orfanatos” ou

¹²¹ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

“internatos”), porém, mais do que isso, o fato de este ser um tipo de serviço que requer um nível de investimentos (altos custos) e de desenvolvimento de capacidades estatais (de infraestrutura, equipamentos, equipes e, principalmente, *expertise*) praticamente impensável para o poder público. Na proteção especial de média complexidade, estão os serviços com características mais especializadas, no sentido de especificidades do público e do tipo de atendimento (como adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas ou pessoas em situação de rua); e é neste âmbito que há menor presença de organizações privadas, tanto em relação ao universo de OSC que atuam na assistência (representando menos de 15% delas), como também em comparação com a oferta pública (sendo esta responsável por dois terços dos serviços).

Esses aspectos remetem diretamente à reflexão mais ampla sobre quais são as implicações de os serviços serem ofertados por equipamentos públicos ou por OSC. Mesmo com a intensa regulamentação que, como enfatizado, marca a área da assistência social, não parece haver clareza sobre os limites ou vantagens de os serviços serem ofertados por organizações estatais ou privadas; em outras palavras, não ficam explícitas as diferenças e o porquê de alguns serviços serem exclusivamente estatais e outros não: a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, tida como a grande referência nesse sentido, não estabelece com clareza as possibilidades e limites da oferta privada, uma vez que não há nenhum item do detalhamento dos serviços destinado a isso – com exceção do PAIF, no qual se afirma que “Tem por princípios norteadores a universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação. Serviço ofertado necessariamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).” (BRASIL, 2009a, p. 6); ainda assim, como se observa, a explicação do motivo dessa exclusividade, é genérica e cabível a qualquer outro serviço do SUAS (que são ofertados também por OSC).

Esta é uma questão que não está clara nos normativos da assistência social e nem no discurso dos gestores federais da SNAS. As implicações da oferta ser pública ou privada no SUAS são objeto de intensa disputa e os posicionamentos dos atores refletem diretamente diferentes definições sobre os campos público e privado e as concepções a respeito de seus papéis. Por um lado, são ressaltadas como vantagens da oferta privada a experiência acumulada, a *expertise*, a flexibilidade, a capilaridade e a inserção nas comunidades e territórios; por outro, a oferta estatal é associada à responsabilização por trabalhos que demandam comprometimento, “seriedade”, continuidade e garantia de atendimento. Os trechos de entrevistas com diferentes atores explicitam essas tensões, inclusive destacando as diferenças de acordo com o tipo e nível de complexidade do serviço:

Pelo órgão privado, eu consigo tornar a situação mais rápida e mais ágil, na perspectiva de organização. O processo de compras, financiamento e de gestão disso é mais rápido, porém, mais barato pro governo. É mais barato porque a organização conveniada não precisa ter necessariamente o mesmo salário do que o servidor público e, no caso da gestão integral pelo Estado, você precisa abrir recurso público, precisa contratar os profissionais que irão trabalhar, o que exige um grau maior de gestão administrativa, administração pública. (OSC2, 2015)¹²²

Ao mesmo tempo que muitas organizações não têm *expertise* para realizar os serviços da Proteção Especial, o Estado não sabe, não tem *know-how* e não tem reconhecimento pra lidar na Básica. Porque isso é relação com as famílias, é relação interinstitucional, e há uma imagem muito negativa do Estado quando ele chega nessa relação, ou, eu diria assim, há uma predisposição muito maior, por exemplo, das famílias em acolherem as entidades e se manterem na relação com elas do que o próprio Estado. (...) A Igreja Católica chega numa comunidade e o enraizamento dela é muito maior, ela tem um reconhecimento de pronto. (...) E é diferente de quando chega o Estado, o gestor público municipal: primeiro, que é uma relação de superioridade, ele tem um *know-how*; por exemplo, a [...] [nome da organização], baseada na educação popular, na horizontalização das relações... o poder público não tem isso presente, porque a estrutura dele é extremamente hierárquica. (SC/CNAS, 2015)¹²³

[...] as entidades têm uma *expertise* que a gente não tem, têm um acesso que a gente não tem, têm, em alguns casos, uma capilaridade que a gente nunca vai conseguir ter, mas esse serviço é um serviço público e deve ser prestado dentro de contornos. (Cebas/DRSP, 2015)¹²⁴

Um exemplo de que isso pode ter acontecido é assim: antigamente, existia um programa chamado Sentinela, que foi o precursor do CREAS. O Sentinela era executado por entidades, então era um trabalho social com famílias, muito voltado pra questão do abuso sexual contra crianças e adolescentes, e aí o Estado assume essa função dizendo “essa função é do Estado, o trabalho social com a família é do Estado, quem vai fazer é o Estado, as entidades vão fazer ações que complementem esse trabalho”. Aí a gente tem, nesse exemplo, uma tomada da ação, se a gente puder dizer nesse sentido; é uma responsabilização do Estado, porque esse é um trabalho muito muito sério, muito impactante e quem tem que fazer é o Estado. E aí, não é no sentido de ‘eu vou tomar de você o que você fazia’, mas é no sentido de organizar uma demanda que seja a seguinte: essa população é uma população extremamente vulnerável e eu preciso de um trabalho que seja planejado, organizado, contínuo e gratuito. (Rede/DRSP, 2015)¹²⁵

A partir dessas ideias, vale uma observação a respeito dos posicionamentos, difundidos em parte da literatura do campo da assistência social, acentuadamente estadocêntricos que associam, de modo simplista, a provisão estatal de serviços à maior qualidade dos mesmos. Esta visão – presente nas entrevistas realizadas e forte no grupo setorial de assistência social dentro do PT (GUTIERRES, 2015) –, é tão normativa e “ideológica” como aquelas, mais difundidas nas análises do campo das OSC em geral (saindo da esfera da assistência), que, em sentido oposto, muitas vezes acabam por romantizar a

¹²² Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

¹²³ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

¹²⁴ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

¹²⁵ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

atuação das OSC, tidas, genericamente, como expressão legítima de interesses uniformizados da sociedade como um todo ou *locus* de inovação social e qualidade do trabalho. A questão da “qualidade” dos serviços exige uma discussão mais ampla e aprofundada sobre os critérios e dimensões que a compõem; nem as burocracias federais nem a academia ainda enfrentaram, objetivamente, esta questão sobre quais são as implicações da oferta dos serviços ser estatal ou privada, no que se refere à sua qualidade e, sobretudo, efetividade (no âmbito dos resultados e impactos nos usuários e comunidades) – a exemplo do trabalho de Greve e Coelho (no prelo). Os únicos indicadores sintéticos existentes nesse sentido são o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS)¹²⁶ e o Indicador de Desenvolvimento dos CREAS, referentes à avaliação desses equipamentos públicos – ainda assim focados apenas nos resultados de desempenho dos equipamentos, sem incluir a dimensão de impacto dos serviços –, porém não há nenhum instrumento análogo para as organizações privadas.¹²⁷

Outra informação importante a respeito do campo das OSC que fazem parte do SUAS é que a maior parte delas recebe recursos públicos, sendo esta a principal fonte orçamentária de metade delas; o interessante é observar que esta parcela aumentou ao longo dos últimos anos, o que influencia diretamente o grau de constrangimento que as regulamentações e exigências públicas têm em sua atuação e dinâmicas institucionais (uma vez que aumenta o número de organizações que dependem mais fortemente do financiamento público). Além disso, a entrada estatal na provisão de serviços não implicou na diminuição do repasse de recursos às organizações privadas, pelo contrário.

Essa discussão remete diretamente a uma das hipóteses explorada neste trabalho, de que o desenvolvimento de capacidades do Estado para a execução direta de serviços socioassistenciais – incluindo infraestrutura e equipes próprias, *expertise*, inserção territorial, etc. –, de alguma maneira, diminui a relevância e presença da oferta privada no SUAS. Os dados globais analisados mostram um movimento claro nesse sentido: à medida que são implantados os CRAS e CREAS, há uma diminuição no número de organizações conveniadas com municípios e estados (em parcelas similares, inclusive) – ainda que também tenha se observado, no âmbito de regulamentações e desenvolvimento de instrumentos, uma tendência

¹²⁶ O IDCRAS, atualmente, é composto por três dimensões: “serviços e benefícios”, “estrutura física” e “recurso humanos”.

¹²⁷ Alguns trabalhos exploratórios mais recentes, como o de Gabrich Jr., Castro e Moreira (2015), vêm buscando, de modo ainda preliminar, essa reflexão. A partir da mesma lógica do IDCRAS utilizada pelo MDS, estes autores propõem um indicador, o Indicador de Desempenho das Unidades de Acolhimento (IDAcoplimento), que se baseia na extração de dados do Censo SUAS, e o aplicam às unidades do estado de Minas Gerais, em um exercício de comparação entre os resultados de organizações governamentais e não-governamentais (observando que os valores de IDAcoplimento para unidades governamentais foram inferiores aos das privadas).

a maior reconhecimento e espaço do papel das OSC no SUAS ao longo do processo de implementação deste sistema. Entretanto, como discutido na seção anterior, os demais resultados desta pesquisa complementam essa análise ao revelarem a heterogeneidade de modelos e realidades existentes por trás dessas tendências mais gerais. Nesse sentido, observou-se uma acentuada diversidade territorial (municípios e estados nos quais quase a totalidade da oferta de alguns serviços é privada, enquanto, em outros, é 100% estatal) que revela como essas dinâmicas gerais se refletem de modo distinto, de acordo com os modelos prévios locais e arranjos constituídos a partir de agendas específicas. Nesse sentido, são diversas as variáveis que influenciam esses processos, que não devem ser lidos de modo simplista: no caso do município de São Paulo, por exemplo, onde a oferta dos serviços é quase totalmente conveniada com OSC, é inegável o alto grau de capacidades estatais instaladas; entretanto, outros condicionantes – incluindo o legado (tipo de arranjo anterior), as restrições orçamentárias e fiscal, os recursos de poder relacionados à capacidade orçamentária (pouca dependência dos recursos de cofinanciamento federal) e as agendas políticas próprias – também são fundamentais na compreensão dos modelos adotados.

Tratando do papel das OSC no SUAS, é possível identificar diferentes ênfases (com vieses distintos) nas interpretações sobre esta relação: a discussão ora destaca o caráter complementar dessas organizações em relação à oferta estatal (que teria primazia, como explicitado nos normativos da assistência social e nas falas das burocracias), ora reforça o caráter *substitutivo* envolvido nessa dinâmica – visão esta (de que as OSC fazem aquilo que o Estado não é capaz de fazer) amplamente difundida na literatura e movimentos da sociedade civil organizada a partir da década de 1990. Ambas as perspectivas apareceram nas entrevistas e elas são atravessadas por importantes questões identitárias que afetam o campo de OSC que atuam na área da assistência social.

O ponto fundamental que parece estar presente na lógica do SUAS, a partir das análises aqui realizadas, é o caráter de mera “prestação de serviços” das OSC, no sentido de que elas apenas executariam serviços, cujas especificações e características são delimitadas pelas regulamentações nacionais e diretrizes normativas – ou, em outras palavras, o Estado é quem pauta sua atuação. Dessa forma, o ponto interessante é que, enquanto há uma ampla literatura que, analisando a intensificação das relações entre Estado e OSC em outras áreas de política pública a partir da década de 1990, identifica essa característica de “prestação de serviços” que estas organizações assumiriam (relacionada a diagnósticos de perda de autonomia e de independência política em relação ao poder público) (ANDION, 2007; BOCAYUVA, 1999; DAGNINO, 2002; MONTAÑO, 2010; TEIXEIRA, 2000), no caso da

assistência social, esse caráter não estaria associado à “diminuição do Estado”, mas, ao contrário, à sua ampliação – no sentido do fortalecimento de seu papel de formulação e coordenação da política, que delimita os espaços e escopo de atuação das OSC.¹²⁸

Ainda nessa discussão sobre a diferenciação identitária, tem destaque a tensão entre o caráter público e privado das OSC, como enfatiza esta fala, ao tratar do conceito de “rede socioassistencial *privada*”:

Eu discordo do tema privado, ele precisaria ser revisto nesse sentido. Pode ser uma coisa simples, mas ela tem consequências sim. O conjunto dessa rede é sem fins lucrativos, ela é reconhecida de utilidade pública, é certificada como entidade beneficente de assistência social. Então, na hora que você chama de privada, você dá a entender que ela tem como finalidade o lucro, como qualquer empresa tem, e isso não é verdade. Ela é um atendimento público não-estatal. Aí você confere justiça. Portanto, ela compõe com o Estado para dar conta de respostas o suficiente para essa população de cidadãos e cidadãs que são credores de direitos. (SC/CNAS, 2015)¹²⁹

Essa reflexão ressalta, como apontado por Lascoumes e Le Galès (2012), a complexidade da “ação pública” (termo utilizado justamente para enfatizar seu caráter móvel e abrangente), resultado de uma série de reconfigurações, como a proliferação de atores envolvidos nessa esfera (além do Estado), o que, segundo os autores, gera uma crise da separação clássica entre os âmbitos público e privado – que fica explicitada nos dilemas expostos na fala acima.

Essa discussão também remete ao modo pelo qual as OSC significam o fato de fazerem parte de um sistema mais amplo, isto é, aos sentidos de pertencimento à “rede socioassistencial do SUAS” que são atribuídos por elas. Em geral, nas entrevistas, esta não é uma compreensão que se reflete no dia-a-dia das organizações, sendo o SUAS ou esta “rede socioassistencial” (tão enfatizada nos normativos e nos discursos dos gestores federais da área) algo que se mostra distante:

[...] No dia-a-dia, essa lógica de pertencimento a um sistema é bem frágil. [...] A percepção é mais a de pertencer ao movimento [internacional da qual a organização faz parte] do que pertencer ao sistema socioassistencial. (OSC2, 2015)¹³⁰

Pra mim, [a ideia de rede socioassistencial do SUAS] é uma compreensão errada de rede. Eu pego o aporte de rede, digo que é uma rede socioassistencial, mas, na realidade, não é uma rede socioassistencial, porque a rede não deve ser

¹²⁸ Justamente buscando enfrentar este caráter de simples prestação de serviços das OSC, o MROSC, como mencionado, regulamenta a possibilidade de uma postura mais propositiva das OSC, uma vez que sua atuação não precisa se restringir à execução de políticas induzidas pela administração pública (relações de “colaboração”, nos termos desta lei), podendo também, na modalidade de “fomento”, apresentar projetos de iniciativa própria para serem financiados pelo governo. Esta é uma ideia que, no atual modelo do SUAS, parece bastante distante, uma vez que está fortemente voltado à atuação dos atores que dela fazem parte dentro dos contornos definidos pela política formulada pelo governo federal.

¹²⁹ Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2015.

¹³⁰ Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

hierarquizada, a rede deve ser compreendida como horizontal, não tem uma pessoa que manda. E na rede socioassistencial, seja de saúde, seja de assistência social, ela é hierarquizada porque é de comando único. Então, ela não pode ser uma rede; serviço socioassistencial pra mim já bastava. Porque eu posso formar uma rede com diferentes organizações que queiram, por exemplo, falar sobre exploração sexual, que queiram discutir a melhora da política pública; e isso as organizações já fazem há séculos. Essa rede de serviços socioassistenciais não é uma rede; eles são serviços socioassistenciais que, independentemente daquela organização conveniada, ele tem que existir, e que tem um comando único e que aquele governo, de alguma forma, tem que oferecer aquele serviço. (OSC2, 2015)¹³¹

Esta ideia está diretamente relacionada à definição da organização enquanto “*de assistência social*”, que parece ser mais clara e fazer sentido para as burocracias federais, órgãos gestores e conselhos de assistência social, mas não necessariamente o são para as próprias OSC. A pesquisa revelou nuances no que se refere a esta questão, sendo que, em alguns casos, esta categoria de fato passou a ser incorporada como aspecto central na auto-definição das organizações – como no caso da associação que afirmou que, antes, se denominavam como organização “de contra-turno” e, atualmente, se definem como “de SCFV” (OSC5, 2015)¹³²; em outros, são distintas as referências identitárias que norteiam as OSC (que também atuam e se identificam com outros campos e áreas de política). Estas dinâmicas são importantes, considerando que a maioria das OSC tem sua criação motivada por propósitos e questões próprios ou das comunidades nas quais atuam; a relação de parceria com o poder público e vinculação a uma área de política pública, em muitos casos, ocorre em momento posterior e assume significado pragmático, em geral, associado ao repasse de recursos:

Nós somos uma organização de educação popular, porque, mesmo que numa lógica jurídica eu tenha que ser uma organização de assistência social por conta da minha certificação e tudo mais, mas a nossa proposta enquanto organização é trabalhar com uma educação transformadora através da proposta de educação popular. (OSC2, 2015)¹³³

*

Neste capítulo, buscou-se refletir sobre os dilemas e tensões compreendidos no processo de estruturação de um sistema de política pública que envolve, de modo significativo, atores não-estatais (no caso, OSC) na provisão de seus serviços. Esse caso é especialmente interessante à reflexão teórica em função de a participação desses atores ser

¹³¹ Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

¹³² Entrevista concedida à autora em 16 de dezembro de 2015.

¹³³ Entrevista concedida à autora em 26 de novembro de 2015.

anterior ao movimento de construção da política pelo Estado, o que envolve uma série de implicações – referentes ao jogo entre formulação, regulamentação e implementação da política, à heterogeneidade dos atores (tanto do Estado como do campo das OSC) e dos contextos de atuação, às dinâmicas de coordenação e desenvolvimento de instrumentos de políticas públicas, a dilemas identitários, entre outras aqui discutidas.

Como se buscou enfatizar, estas são discussões que revelam concepções distintas (sobre o papel do Estado e da sociedade civil, por exemplo), visões que se tornam hegemônicas em diferentes momentos da trajetória da área da assistência social. Além disso, os elementos abordados envolvem dimensões políticas e relacionais, as quais se buscou considerar e desenvolver na discussão aqui proposta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou refletir sobre dilemas e tensões envolvidos na provisão não-estatal de serviços públicos, discutindo o papel das OSC na oferta de serviços da área da assistência social. Para tal, pretendeu-se compreender de que maneira se estabelecem os papéis e relações público-privadas nesta área no período recente, o que tem como referência estruturante o processo de formulação e implementação do SUAS.

Entre as principais tendências e resultados identificados, é possível destacar que estas dinâmicas envolvem um recente reconhecimento da relevância das OSC na oferta de serviços no SUAS (com uma série de nuances detalhadas a seguir) e o intenso esforço de regulamentação da participação privada nesse sistema – o que está diretamente relacionado a um processo de construção institucional que buscou enfrentar e lidar com padrões históricos reforçados nesta área e enfatizados nos diagnósticos difundidos entre atores relevantes desse campo. Esses não são processos lineares, mas sim marcados por diferentes concepções e disputas de sentidos. Além disso, a concretização dos direcionamentos institucionais propostos produz distintos efeitos no âmbito da implementação da política, que variam de acordo com uma série de fatores relacionados aos atores e contextos.

A análise da trajetória da participação privada na provisão de serviços socioassistenciais revelou que a presença das OSC não é uma novidade das últimas décadas, mas sim um padrão reforçado por séculos no Brasil. Ao contrário, a grande mudança observada no período recente é a presença estatal na execução direta de serviços, algo que se concretiza a partir dos anos 2000 com a implementação do SUAS – os dados do Censo SUAS 2014 revelam, de modo geral, que mais de dois terços das unidades ofertantes de serviços socioassistenciais é pública, sendo, atualmente, menos de um terço delas OSC (o que varia enormemente de acordo com o nível de complexidade, tipos de serviços e também territorialmente). Além do âmbito da execução da política, esses movimentos recentes implicam, centralmente, na consolidação da assistência social como política pública de responsabilidade do Estado – que também fortalece seu papel de formulação, coordenação e gestão dessa área. De modo relacionado, nesse percurso de estruturação da política de assistência, um eixo fundamental é o movimento de definição da finalidade, princípios e limites desta área (na perspectiva de sua identidade setorial) – em oposição à concepção genérica de assistência, reforçada historicamente.

Esses são processos que impactam diretamente as OSC que realizam serviços

socioassistenciais, principalmente no que se refere à regulamentação de sua atuação. Na análise da trajetória destas relações, observa-se, desde a primeira metade do século XX, diversas iniciativas de regulação envolvendo as organizações privadas; entretanto, estas sempre estiveram relacionadas, no máximo, à definição de algumas exigências ou regras relativas ao repasse de recursos públicos – ainda assim, isso nunca foi feito de forma estruturada ou planejada e os diversos instrumentos criados se dispersaram e sobrepuseram ao longo do tempo. Porém, nunca se havia buscado normatizar a atuação destas organizações e seus serviços (características, público, objetivos, equipes, fluxos de trabalho, etc.), de modo que esses sempre foram realizados de acordo com crenças, interesses e demandas particulares, gerando forte fragmentação na área.

Um argumento defendido neste trabalho é de que esses aspectos do legado da assistência social são relevantes para compreender as dinâmicas atuais dessa área, mais do que em função das continuidades e características em si, pela força que esses diagnósticos adquiriram nos campos político, acadêmico e profissional da assistência – ou seja, em função da mobilização deste legado pelos atores em disputa. Considerando a importância das ideias nos processos de desenvolvimento e mudança institucional (HALL, 1990) e a partir das contribuições de Lascoumes e Le Galès (2012), entende-se que a construção de problemas públicos envolve disputas de sentidos, em interações entre atores que buscam tornar hegemônicas determinadas representações de questões sociais e influenciar os meios de ação que serão desenvolvidos: “Construir socialmente um problema público significa, ao mesmo tempo, nomear para definir, qualificar para torná-lo tangível e suscitar uma mobilização de atores que se transformam em interlocutores da causa.” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p. 150)

Essas dinâmicas são perceptíveis ao se analisar os processos de construção dos entendimentos sobre o papel das OSC na política de assistência social e sua relação com os direcionamentos institucionais adotados. Neste trabalho, foi possível identificar distintas concepções, que se tornaram hegemônicas em diferentes momentos no decorrer do período aqui enfocado (2003-2014):

- Fase inicial do processo de implementação do SUAS (a partir de 2004) – *visão estatista*: afirmação da ação estatal em âmbito federal (responsabilização do Estado, desenvolvimento das funções de formulação e coordenação da política, criação e fortalecimento de órgãos gestores e espaços institucionais de construção da política próprios) e local (incentivos à consolidação dos conselhos, planos e fundos municipais de assistência social, criação e fortalecimento dos órgãos gestores municipais e

implantação de equipamentos públicos para oferta de serviços diretamente estatal). Este último aspecto é central, uma vez que a expansão, em ritmo acelerado, da implantação dos CRAS e CREAS foi tida como o objetivo de grande visibilidade neste momento (sendo os principais recursos e esforços voltados à regulamentação, à capacitação e ao desenvolvimento de instrumentos de monitoramento, avaliação e gestão com foco nesses equipamentos). Esta visão está relacionada ao diagnóstico que associava, de modo generalizante e pejorativo, a atuação privada nesta área ao assistencialismo, conservadorismo, filantropia e base religiosa e caritativa. Além disso, neste contexto, ainda era disseminado, nos campos acadêmico, militante e de esquerda, o entendimento de que a participação das OSC na oferta de serviços públicos significava, necessariamente, diminuição ou substituição do Estado. Assim, a agenda de afirmação da ação estatal que predominou na política de assistência social (conforme definida em âmbito nacional, pela SNAS e CNAS) neste momento – e que orientou a maioria de seus investimentos – se refletia, no limite, no alijamento das OSC do arranjo que vinha sendo desenhado (numa perspectiva de “jogo de soma zero”, na qual a expansão do espaço ocupado por um ator implicaria diretamente na redução do espaço do outro). Em termos de elementos conjunturais mais concretos, vale destacar também que este foi um contexto de crescimento econômico e ampliação dos investimentos públicos nas políticas sociais.

- Após os primeiros anos de implementação do SUAS (por volta de 2010) – *ideia de “rede socioassistencial privada do SUAS”*: ao longo da implementação do SUAS, fica evidente que as OSC são indispensáveis na oferta de seus serviços – responsáveis por uma grande demanda de atendimento, com inserção local e comunitária, com estrutura e *expertise*, sendo esta uma realidade legada de difícil alteração. Além disso, verifica-se dinâmicas políticas de forte pressão das OSC (sobretudo as grandes, com participação em conselhos nacionais de política pública) no sentido de afirmação de seu lugar no sistema. Num contexto mais geral, há um movimento de afirmação da participação das OSC na esfera pública, com o início das discussões e articulações do que viria a ser o MROSC. Na assistência, esse processo ganha força com a passagem da responsabilidade pela certificação (CEBAS) das OSC ao MDS em 2009, o que resulta na criação de uma área destinada à gestão do conjunto de organizações que participam do SUAS – o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (SNAS/MDS).
- A partir de 2011 – *regulamentação das OSC*: a partir de então, tem início uma intensa

produção normativa (por parte da SNAS e também com forte participação do CNAS) no sentido de buscar regulamentar a atuação das OSC que participam do SUAS, com a definição de uma série de conceitos, critérios, classificações, exigências, processos, possibilidades e limites do modo de realização de seus serviços. Esta preocupação se reflete também em outros instrumentos, além dos normativos, como as pesquisas e sistemas de informação, com o desenvolvimento de uma diversidade de ferramentas que buscam conhecer (em detalhes) e monitorar esta rede. Assim, essa fase também é marcada pelo desenvolvimento de capacidades de coordenação e gestão no órgão gestor federal, que começa a criar estratégias para fomentar esse movimento também no plano local.

- A partir de 2013 – *rede socioassistencial do SUAS única*: também em função desta dinâmica normativa mais intensa, com o tempo, há um enfraquecimento da ideia de “rede privada” e passa a ter ênfase (no MDS e no CNAS) a concepção de uma única rede socioassistencial, de *finalidade pública*, independentemente da natureza da organização ofertante do serviço. Mais uma vez, também se observa os reflexos desta ideia nos instrumentos de política pública utilizados, como as regulamentações e pesquisas – que, além de unificação de critérios ou questionários, por exemplo, também passam a se direcionar ao monitoramento e fiscalização dos parâmetros e exigências públicos. Além disso, todas estas etapas de crescente reconhecimento e regulamentação da participação das OSC no SUAS ocorrem em um período de cada vez maior retração econômica e corte de gastos públicos, de modo que a oferta privada se torna uma alternativa importante.

Esta discussão, de alguma maneira, confirma uma hipótese inicial de que a concepção sobre o papel das OSC no SUAS passou por mudanças ao longo de sua implementação, com a flexibilização da ideia de alijamento das OSC desse sistema. Entretanto, a pesquisa histórica e as entrevistas com diferentes tipos de atores, além de revelarem as nuances dessas visões, colocaram luz no fato de que esse não é um processo no qual essas ideias se substituem no tempo de modo linear; ao contrário, envolve dinâmicas complexas e tensões entre as distintas concepções políticas a respeito do papel do Estado e das OSC: questões como o “tamanho” do Estado, as implicações nos espaços de autonomia e papéis das OSC (de controle social, de prestadoras de serviço, de articulação intersetorial, etc.) ou sobre a lógica de vinculação e participação das OSC ao SUAS (seu lugar institucional no sistema), por exemplo, não são consensuais e continuam em disputa nos espaços de reflexão e construção da política – na

academia, entre as equipes da SNAS/MDS, no CNAS, entre as OSC, nos conselhos e órgãos gestores locais de assistência ou, ainda, nas instâncias de discussão e deliberação sobre as relações entre Estado e OSC em sentido mais abrangente (como a SGPR ou a Plataforma do Marco Regulatório e também nos fóruns em âmbito local). Além disso, a pesquisa revelou novos fatores, dinâmicas e acontecimentos que se configuraram como conjunturas críticas, no sentido de serem propulsores do fortalecimento e difusão de certas concepções (a exemplo do perfil de gestores que ocuparam os cargos públicos no MDS a partir do governo Lula ou os escândalos de corrupção no CNAS e as decorrentes mudanças no processo de certificação das entidades).

A partir desse panorama que mostra a mobilidade dessas concepções – ainda que ao longo de governos de um mesmo partido –, ficam claros alguns dos motivos da ênfase regulamentadora por parte do governo federal no decorrer desses processos, como tentativas de padronização e estabelecimento de parâmetros mínimos e de caráter público, por um lado, e de permanência (institucionalização), por outro. Considerando-se que sempre há a possibilidade de reversão dos direcionamentos adotados nas políticas públicas, o processo de estruturação da política de assistência social se trata de um esforço de consolidação de determinadas visões de mundo nos normativos, de modo a tornar estatal (e não apenas governamental) o modelo que vem sendo construído e, assim, buscar condicionar os rumos das próximas etapas (inibindo determinadas opções e fortalecendo outras) – esse processo implica no desenvolvimento de uma série de estratégias e de capacidades institucionais no âmbito do governo federal.

No que se refere às OSC, dialogando com as hipóteses desta pesquisa, essas são dinâmicas que geram uma série de implicações. De modo geral, percebe-se que, com o SUAS, o papel das OSC passa a ser, cada vez mais, regulado pelo Estado, no sentido de que sua participação na política, de alguma maneira, reflete, em direção inversa, o nível de desenvolvimento de capacidades estatais para provisão direta dos serviços (à medida em que foram implementados equipamentos públicos para execução dos serviços pelo poder público, diminuiu o convênio com organizações privadas) – ainda que também tenha se observado uma grande diversidade territorial e a heterogeneidade de arranjos locais nesse sentido. Além disso, com a estruturação e regulamentação do SUAS e da participação privada nele, o Estado passa estabelecer espaços e limites do papel das OSC na política de assistência: ao definir critérios, formas de vinculação, escopo de atuação possível e parâmetros dos serviços, o Estado assume o reconhecimento (ou não) das organizações privadas como parte desse sistema e é ele quem, dessa forma, outorga – e, assim, restringe – seu papel.

Nesse sentido, é importante observar que o processo de construção da política de assistência social na última década, de modo geral, teve pouca influência dos serviços realizados pelas OSC nos parâmetros e direcionamentos adotados: apesar de uma participação mais intensa da sociedade civil de modo mais geral (incluindo também as OSC) no momento inicial de formulação e implementação do SUAS (década de 1990 e início dos anos 2000), o processo mais recente de definição e regulamentação dos parâmetros e princípios dos serviços e da própria atuação das OSC no SUAS foi realizado de modo mais *top-down*, com forte centralização no governo federal (mais especificamente, na SNAS/MDS). Em outras palavras, a experiência, conhecimento e especificidades existentes no campo destas OSC não parecem ter sido consideradas no processo de formulação desta política. Apesar do esforço crescente, pelo MDS, em conhecer cada vez mais a atuação destas organizações, ainda hoje, muitas vezes, as OSC parecem ser tratadas pela lógica regulamentada do SUAS de modo generalizante e restrito ao enquadramento em suas categorias e definições, o que pode desconsiderar outras possibilidades e aportes que a heterogeneidade desse campo de organizações possivelmente inclui.

Por outro lado, esta ênfase regulamentadora por parte do governo federal em relação à atuação das OSC também é um reflexo da existência da margem de escolha por parte destas organizações da forma de adesão (ou não adesão) às diretrizes nacionais, de modo que, com isso, busca-se reduzir esses espaços de discricionariedade das OSC na implementação da política. Assim, apesar da importância da compreensão da estrutura proposta com o SUAS, este trabalho buscou considerar também o âmbito da *agência* no posicionamento das OSC, tendo em vista que sua adaptação aos constrangimentos não é uniforme, mas pode envolver diferentes dinâmicas, que variam de acordo com uma série de fatores relacionados tanto aos perfis das OSC (como porte, orçamento, grau de dependência orçamentária dos recursos públicos da assistência, tipo de serviço realizado, capacidade de articulação e incidência política, etc.) como aos contextos e arranjos institucionais locais (incluindo porte e orçamento dos municípios, arranjos institucionais prévios, grau de dependência financeira e política em relação ao governo federal, grau de priorização desta política nas agendas municipais, capacidades estatais instaladas, entre outros). O exercício empírico realizado neste trabalho revelou um *continuum* de estratégias e formas de resposta das OSC às regulamentações do SUAS, sistematizadas nas seguintes tendências:

- Baixa influência efetiva do SUAS na atuação das OSC – nestes casos, outras referências (que não as da política de assistência social) são mais determinantes:
 - Referências de outras áreas públicas;

- Propósitos e concepções organizacionais – sobretudo em organizações grandes, com propostas de atuação e metodologias consolidadas e que desenvolvem estratégias para compreensão e adaptação à política de assistência, de modo a apenas traduzir suas exigências aos parâmetros próprios.
- Apropriação discursiva dos princípios e conceitos fundamentais da perspectiva de assistência social que embasa o SUAS, em nível retórico, com concretização tímida ou inexistente dessas ideias em sua prática de atuação – em geral, organizações que participam de fóruns e conselhos (de modo que, assim, conhecem a política e também suas brechas e limites).
- Adaptações aos parâmetros mais objetivos e imediatos da política, que envolvem adequações simples (mais facilmente implementadas) – as quais também são priorizadas pelo poder público nas dinâmicas de monitoramento e fiscalização; nestes casos, não há mudanças referentes às dimensões das concepções, valores e cultura organizacionais.
- Intensa adequação à lógica da assistência, com incorporação dos conceitos e concepções aos serviços e influenciando a própria identidade da organização (sendo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais uma referência importante destacada nesse sentido).
- Organizações criadas recentemente, já dentro da lógica do SUAS – sobretudo nos casos em que sua criação é fomentada pelo poder público (em contextos em que não há organizações ofertantes de serviços socioassistenciais existentes ou potenciais ou nos quais há demanda muito elevada por serviços, como nas grandes metrópoles); assim, seu propósito e definição identitária geralmente estão fortemente relacionados à noção de unidade constituinte de um sistema. Entretanto, é importante destacar que esta seria uma tendência que não é diretamente resultante do momento de surgimento das OSC: da mesma forma que é possível que organizações antigas da assistência, mais recentemente, passem a incorporar novas perspectivas e abordagens em sua atuação, também há organizações fundada na última década que podem ser norteadas por concepções próprias ou vinculadas a outros campos (bem como baseadas em perspectivas de trabalho mais conservadoras e de cunho assistencialista, por exemplo).

Sem a pretensão de esgotar as possibilidades ou de criar modelos classificatórios, estas tendências revelam os diferentes modos de interpretação das normas e formas específicas de sua aplicação, além da possibilidade de emergência de novos modelos institucionais nas

dinâmicas de implementação (REZENDE, 2012). Na linha do que propõem Lascoumes e Le Galès (2012), os resultados encontrados mostram a criação de regras secundárias – relacionadas à interpretação, negociação e adaptação das regras formais – pelos agentes da implementação (no caso, as OSC) nos processos de acomodação e reconformação das diretrizes do SUAS.

De modo geral, fugindo de categorias genéricas muitas vezes definidas de maneira simplista, é possível identificar "mudanças tático-organizacionais" (LAVALLE; SZWAKO, no prelo, p. 21) por parte dos atores envolvidos nas relações público-privadas na área da assistência social. Assim, por um lado, é importante observar (como proposto em uma das hipóteses do trabalho) como essas tendências mais recentes revelam arranjos interorganizacionais nos quais o Estado tem, naturalmente, uma posição destacada de poder (uma vez que é quem regulamenta, controla e fiscaliza estas relações), o que pode implicar em uma situação na qual as OSC deixem de lado suas causas, propósitos e identidades em função da priorização da execução dos convênios estabelecidos com o poder público (reforçando um caráter “executor”). Por outro, o debate sobre autonomia e dependência não pode ser descontextualizado da lógica de construção de parâmetros mínimos de atendimento do público (e a discussão sobre normatização federal e sistemas nacionais de política pública passa por esta questão); a combinação de autonomia com ausência de parâmetros e distintas capacidades de prestação dos serviços pode levar à grande heterogeneidade de provisão e até mesmo ao reforço de desigualdades (como se verificou historicamente no caso da assistência).

Dessa forma, considera-se que a complexidade que caracteriza os processos de políticas públicas requer análises que considerem os aspectos políticos, contingentes e relacionais neles envolvidos, para além de abordagens reducionistas, classificatórias ou normativas – muito presentes nesse campo de estudos. Em relação à temática aqui abordada, essa tendência se verifica tanto em visões que romantizam a atuação das OSC – como sendo legítimas ou “nobres” em si –, como, em sentido oposto, naquelas que associam, de modo pejorativo e generalizador, a atuação privada a características que, necessariamente, ferem o interesse público (como assistencialismo, conservadorismo, fragmentação, etc.) e que, portanto, seriam indesejáveis na política pública. Compreender as políticas públicas de modo abrangente, considerando os outros atores (que não o Estado) que as influenciam – e, neste caso em particular, as contribuições e possibilidades envolvidas na participação das OSC na esfera pública –, sem perder de vista os desafios e agendas específicos de cada área, parece ser fundamental para análises que busquem dar conta de explicar a complexidade e mobilidade envolvidas nos atuais arranjos da esfera pública.

*

Considerando as contribuições e os limites de escopo deste trabalho, inserido em um processo de mestrado, é possível identificar uma agenda de pesquisa para aprofundamento de algumas questões de investigação que derivam dessa discussão. Sendo assim, são destacados alguns dos recortes possíveis de serem desenvolvidos ou fomentados nesse campo de pesquisa:

- Aprofundamento da análise das relações entre os atores da sociedade civil e da comunidade de política pública de assistência social, por um lado, e os tipos de normativos em disputa, por outro: é importante identificar e caracterizar as formas como esses atores (tais como: diferentes grupos da comunidade acadêmica do serviço social, grupos ligados a partidos políticos, burocratas de gestões municipais e estaduais influentes no governo federal, dentre outros) se organizam e se relacionam, a fim de compreender seus reflexos nas concepções e direcionamentos institucionais disputados e adotados.
- Estudos mais abrangente de implementação da política de assistência social, que busquem investigar como seus princípios e diretrizes são implementados pelas OSC de atendimento que atuam na área de assistência social (o âmbito da operação da política propriamente dito, envolvendo atores não-estatais).
- Discussão sobre em que medida as mudanças organizacionais e institucionais da política de assistência social no período recente (no modelo do SUAS) se reverteram ou não em benefícios para a população atendida pelos serviços – dimensão de impacto da política e de seu arranjo institucional.
- Como derivação do ponto anterior, análises sobre as diferenças de efetividade da política de acordo com o tipo de ator que realiza seus serviços: há diferença na efetividade dos serviços (impactos nos usuários) se eles são ofertados por equipamentos públicos ou por OSC?
- Análise sobre as relações entre atores públicos e OSC na política de assistência social em âmbito local, considerando a heterogeneidade do Estado e as mediações federativas na implementação da política – sobretudo municipal, mas também estadual (esfera esta que recebe menos atenção na literatura e que também faz parte do pacto federativo que embasa um sistema de política pública). Esse debate envolve a atenção às regulamentações da política de assistência em âmbito local (previstas no sistema e importantes no âmbito de detalhamento das instruções diretas de operação da política)

e a reflexão sobre as dinâmicas de governança multinível.

- Uma discussão bastante relevante, complexa e que vem ganhando força no campo de estudos desta área de política pública é a relação entre a assistência social e a transferência de renda – que se reflete em questões diversas, relacionadas tanto ao nível programático, como também técnico e operacional, institucional e de gestão (BICHIR, 2011; MARIN, 2012; VEIGA, BRONZO, 2014). Neste trabalho, não se buscou entrar na reflexão sobre a relação das OSC com os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família – que, por mais que possa ser menos direta do que no caso dos serviços do SUAS, no mínimo, envolve a atuação com as mesmas famílias e o trabalho intermediado ou articulado pelas mesmas organizações (como o CRAS, no âmbito local). Sem dúvida, articular estas discussões pode render interessantes aspectos analíticos e contribuições à compreensão do processo de construção da política de assistência social (área cujo orçamento é atualmente majoritariamente destinado aos benefícios sociais).
- Discussão sobre a intersetorialidade envolvendo a assistência: como ficou explícito neste trabalho, esta é uma questão teórica que está diretamente presente na atuação das OSC historicamente e que assume contornos importantes nas dinâmicas atuais, diante do processo de definição de identidade, escopo e finalidade da assistência social. Este foi um ponto abordado breve e pontualmente aqui, merecendo ser aprofundado.

REFERÊNCIAS¹³⁴

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALFORD, J.; O'FLYNN, J. *Rethinking public service delivery: managing with external providers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. 312 p.

ALMEIDA, M. H. T. As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 70, p. 7-17, nov. 2004.

_____. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ALVES, M. A. Comentários sobre a produção acadêmica sobre terceiro setor. *Revista Integração*, São Paulo, v. 48, p. 1-3, jun. 1995.

AMÂNCIO, J. M. Os desafios da Gestão de Políticas Públicas a partir das Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: O Caso da Assistência Social em São Paulo. *E-cadernos CES* (Online), v. 2, p. 1-23, 2008a.

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

_____; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. Microterritorialidade e controle societal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

ANDION, C. *Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial no meio rural de Santa Catarina: os casos da APACO, do Centro Voane de Educação Popular e da AGRECO*. 2007. 385 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Meio Ambiente) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), p. 17-26, 2004.

_____. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB. Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 39, p. 3-40, 1995.

BICHIR, R. M. Descentralização Política-Administrativa. *Dicionário crítico da Assistência Social no Brasil*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2016a.

¹³⁴ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). NBR 6023.

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

_____. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, n. 104, 2016b.

BOCAYUVA, P. C. C. ONGs brasileiras: um campo institucional com novos significados. *Proposta*, 28, n. 81, p. 12-15, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 004, 15 de maio de 2014. Institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – Aprimora Rede e aprova os critérios e procedimentos para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 maio 2014a.

_____. _____. Resolução nº. 014, de 11 de fevereiro de 2014. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 fev. 2014b.

_____. _____. Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 2009a.

_____. Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 2007.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 2009b.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 jul. 2011a.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jul. 2014c.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

_____. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 1997a.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 maio 1998.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações sociais*. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2). Brasília, DF, 1997b. 74 p.

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

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

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

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

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

_____. _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS. *Informações sobre o processo de certificação de entidades beneficentes de assistência social no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (3º trimestre)*. Brasília, DF, out. 2015b.

_____. _____. _____. _____. *Passo a passo para a certificação CEBAS Assistência Social*: cartilha prática com perguntas e respostas destinada às entidades de assistência social. Brasília, DF: MDS, [2014e?], 37 p.

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

_____. Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2015 (proveniente da Medida Provisória nº 684, de 2015). Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF, 2015c.

_____. Secretaria-Geral Presidência da República. MROSC tem nova data para entrar em vigor. *Secretaria de Governo*. Brasília, DF, 22 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2015/julho/22-07-2015-mrosc-tem-nova-data-para-entrar-em-vigor>>. Acesso em: 22 jul. 2015d.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, p. 21-38.

BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. Apresentação. In: _____ (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, p. 7-13.

BRINKERHOFF, J. M.; BRINKERHOFF, D. W. Government-Nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. *Public Admin.*, p. 3-18., Dec. 2002.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, p. 15-20.

COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (Orgs.). *Parceria Social Público-Privado: textos de referência*. 1ed. São Paulo: Oficina Municipal, v. 1, 2012.

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

CÔRTEZ, S. 2015. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, n. 38, p. 122-154, jan-abr. 2015.

COUTO, B. R. et al. Construindo parâmetros para o vínculo SUAS: proteção básica e proteção especial. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. *Anais*. São Luís: UFMA, v. 1, 2011, p. 1-11.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: MDS; UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília, 2009, p. 205-217.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p.

DENZIN, N; LINCOLN, Y. The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N & LINCOLN, Y. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 2000, p. 1-28.

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, 11(4) 1997.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

_____. “Introdução”. In: _____. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 7-18.

GABRICH JUNIOR, G.; CASTRO, L; MOREIRA, M. O SUAS atua em rede? Uma análise das unidades de acolhimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1., 2015, Brasília. *Anais*. Brasília: ANEPCP, 2015, p. 1-27.

GEPHART, R. From the editors: qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, v. 47, n. 4, p. 454-461, 2004.

GODOY, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-146.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP, 2006. 259 p.

GOMES, S. The Multi-faceted Debate on Decentralization and Collective Welfare. *Brazilian Political Science Review*, 4 (2), p. 103-128, 2010.

GONTIJO, J. G. L. Coordenação, cooperação, e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 82-122.

_____. *Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil*. 2015. 256 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

GREVE, J.; COELHO, V. S. Avaliação do impacto da contratação de serviços de atenção básica pelo SUS no Estado de São Paulo. No prelo.

GUTIERRES, K. A. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência*

social entre o partido e o Estado. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2015.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper, n. 4, 1990.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. _____. Gerência do Cadastro Central de Empresas. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil (2010)*. Rio de Janeiro: IBGE, IPEA, ABONG, GIFE, 2012. 178 p.

_____. _____. Gerência Técnica do Censo Demográfico. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 73 p.

IMMERGUT, E. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas – Coletânea*, v. 1, 2007, p. 155-195.

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

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 75-121.

KING, N. Using templates in the thematic analyses of text. In: CASSELL, C.; SYMON, G. (Ed.). *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London: SAGE, 2004, p. 256-270.

LANDIM, L. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, S. *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, 2002, p. 17-50.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p. 1–21, Jan. 2007.

_____. *Sociologia da ação pública*. Tradução George Sarmiento. Maceió: EDUFAL, 2012. 244 p.

LAVALLE, A. G.; BUENO, N. A tese da ONG-uização e as mudanças na sociedade civil na América Latina: Cidade do México e São Paulo. In: REIS, E. P. (Org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

LAVALLE; A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Protagonistas na Sociedade Civil: Redes e Centralidades de Organizações Cívicas em São Paulo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.

LAVALLE; A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. São Paulo, *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 157-187, 2015.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da Descentralização Pós-1988. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v.18, n. 56. p. 99-117, jan.-mar. 2011.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, G. S. O papel da burocracia do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 20-49.

MARIN, T. R. *Entre a caridade e os direitos sociais: a política da política de assistência social no município de São Paulo (1989-2012)*. 2012. 141 f. Dissertação (Mestrado em ciência política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MARQUES, E. C. L. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E. C. L.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 23-46.

MEDEIROS, M. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Texto para Discussão (852). Brasília: IPEA, dez. 2001.

MELO, A. M. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDONÇA, P. M. E. *A profissionalização do campo do desenvolvimento rural na região do Sisal*. 2009. 262 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedade*, v.15, n.2, p.72-87, maio-ago 2006.

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

_____. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 320 p.

MINOGUE, M.; POLIDIANO, C.; HULME, D. *Beyond the New Public Management*:

Changing ideas and practices in governance (New Horizons in Public Policy). Massachussets: Edward Elgar, 1998.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. Prefácio de Laura Tavares Soares. São Paulo: Cortez, 2010. 288 p.

NAJAM, A. The four C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. In: SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE. *NGO Contributions to the Policy Enterprise: A Global Perspective*. San Frans: Jossey Bass. 2000, p. 1-16.

PACHECO, R. S. A Agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, M. R. et al. *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 183-218.

PALOTTI, P.; COSTA, B. L. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.

PAZ, R. D. O. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da Loas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras Editora, 2012, p. 109-122.

PETERS, G. *Institutional theory in Political Science – the New Institutionalism*. 3. ed. London. The Continuum International Publishing Group, 2012.

PETERS, G.; SAVOIE, D. J. Managing incoherence: The cordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, Washington, v. 56, n. 3, p. 281-295, May-June, 1996.

POLLITT, C.; BOUKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University. 3. ed, 2011.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 87-124.

REZENDE, F. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 113-130, fev, 2012.

_____. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*, n. 19, 2002.

SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. 344p.

SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. Ed. Cengage, 2013. 133 p.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. (Org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília, 2009, p. 13-15.

STUCHI, C. G. Oficina 4: *Paradigmas da relação público privado na assistência social: trabalho em rede, a natureza das entidades de atendimento, assessoramento e defesa de direitos e vínculo SUAS*. Apresentação em power point. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional/oficinas/04_carolina-gabas.pdf/download>. Acesso em: 04 fev. 2015.

STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras Editora, 2012. 352 p.

TEIXEIRA, A. C. C. *Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume/FAPESP/Instituto Polis, 2003.

_____. *Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*. 2000. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

TEODÓSIO, A. S. S. Organizações da sociedade civil. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p. 128-132.

VEIGA; L. BRONZO; C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 48(3), p. 595-620, maio-jun. 2014.

VERGARA; S. C. CALDAS, M. P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. *RAE-Clássicos*, v. 45, n. 4, p. 66-72, out.-dez. 2005.

ZIMMER, A. Third Sector-Government Partnerships. In: TAYLOR, R. (Ed.). *Third Sector research*. Springer; ISTR, 2010, p. 201-217.

ENTREVISTAS:

Rede/DRSP. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 17 jun. 2015.

Cebas/DRSP. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 17 jun. 2015.

Ex-diretora/DRSP. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 16 jun. 2015.

Assessora/SGPR. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 16 jun. 2015.

SC/CNAS. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 17 jun. 2015.

Pesquisador/UFGO. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 18 jun. 2015.

OSC1. Entrevista presencial concedida à autora. Brasília (DF), 20 ago. 2015.

OSC2. Entrevista presencial concedida à autora. São Paulo (SP), 26 nov. 2015.

OSC3. Entrevista via telefone concedida à autora. São Paulo (SP); Belo Horizonte (MG), 25 nov. 2015.

OSC4. Entrevista presencial concedida à autora. São Paulo (SP), 09 dez. 2015.

OSC4. Entrevista via telefone concedida à autora. São Paulo (SP); Carambeí (PR), 09 dez. 2015.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiros de entrevista e quadros analíticos

A.1) Roteiro específico 1: Atores estatais (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS)

1. Como você entende que o conceito de “rede socioassistencial privada do SUAS” foi construído?
2. Você percebe movimentos ou mudanças em relação a este conceito ao longo do processo de implementação do SUAS? Quais?
3. Os instrumentos de repasses de recursos para as OSC de assistência social mudaram? E os instrumentos jurídicos que regulam estas relações? O que mudou na prática com isso?
4. Que tipo de serviços (direcionamento, princípios norteadores, foco de atuação, etc.) você acredita que as OSC de atendimento que atuam na área da assistência social estão prestando?
5. Você considera que as características destes serviços mudaram ao longo do tempo? De que maneira?
6. Para você, quais são as implicações de os serviços socioassistenciais da política pública de assistência social serem compartilhados entre o Estado e OSC?
De que maneira o papel que o Estado vem assumindo na provisão de serviços ultimamente na política de assistência social influencia o espaço de atuação das OSC de atendimento?
Há relações de concorrência? E de complementaridade? De que maneira se dão estas dinâmicas?
7. Em que áreas e tipo de serviços você considera que as OSC sejam mais relevantes na política? Por quê?
8. Quais são as capacidades (tais como: equipe própria, redes de equipamentos, capilaridade no território, capacitação dos profissionais, etc.) que o Estado desenvolveu ao longo do tempo para execução direta da política? Quais ainda precisam ser desenvolvidas?
Essas dinâmicas se dão de modo similar ou distinto nos casos dos serviços da Proteção Básica e Proteção Especial? Em que sentido?

9. Como o Estado tem avaliado estas relações com as OSC nesta política ao longo do tempo? De que maneira isso é feito? Por que é feito dessa forma?
10. De que maneira o Estado conhece e acompanha os serviços prestados por OSC? Quais são os instrumentos de monitoramento e fiscalização da provisão de serviços?
11. Quais são os principais instrumentos de regulação e coordenação desta relação? De que maneira o Estado atua para que os serviços ofertados pelas OSC estejam alinhados ao que é preconizado pela política pública de assistência social?
12. De que maneira o Estado compreende os espaços e limites de autonomia e adaptações por parte das OSC em relação aos serviços por elas executados?
De que maneira o legado e conhecimento acumulados historicamente pelas OSC são considerados e incorporados à atual política pública de assistência social

QUADRO ANALÍTICO – Roteiro específico 1:

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES CORRESPONDENTES NO ROTEIRO
Dilemas, tendências nas relações Estado-OSC na AS	6
Efeitos de legado na AS (continuidades e alterações nos padrões de papéis/relações)	5
Construção de capacidades estatais	7,8
Implementação da política (coordenação, discricionariedade, etc)	4,12
Responsabilização estatal pela AS	6, 8, 9, 10, 11
Construção/estruturação da política de AS	1, 2, 3, 7, 12
Aspectos formais do SUAS (conceitos, instrumentos)	1, 3, 10, 11

A.2) Roteiro específico 2: Atores estatais (Secretaria-Geral da Presidência da República)

1. Para você, quais são algumas das características centrais (perfil) do campo das OSC de atendimento (responsáveis pela provisão de serviços) hoje no Brasil?
2. Que diferenças ou especificidades você enxerga no campo das OSC de atendimento (responsáveis pela provisão de serviços) que atuam na área da assistência social em relação a este retrato das OSC em geral?
3. Você destacaria alterações nestes perfis ao longo do tempo? Quais?
Há diferenças entre os movimentos destas alterações no campo das OSC em geral e especificamente as de assistência social?

4. Como você entende que se dão as relações entre as organizações da sociedade civil (OSC) de atendimento (responsáveis pela provisão de serviços) e o Estado no Brasil atualmente? Que aspectos (tendências, dilemas) você destacaria? Quais são os principais benefícios ou oportunidades destas relações? E os principais desafios?
5. Os instrumentos de repasses de recursos e os instrumentos jurídicos que regulam estas relações mudaram? Quais são as implicações práticas disso?
6. Para você, quais são os significados e dilemas em ser uma *OSC* e atuar na área de *assistência social* (que tem suas diretrizes, exigências e regulamentações próprias) simultaneamente?
Como o Estado vem pensando esta possível sobreposição de identidades, relações e instrumentos na relação das OSC com o Estado nas diferentes áreas de política pública?
7. De que maneira o papel que o Estado vem assumindo na provisão de serviços ultimamente em algumas áreas de políticas pode influenciar o espaço de atuação das OSC de atendimento?
8. Para você, quais são as implicações de serviços sociais serem compartilhados entre o Estado e OSC (como no caso da assistência social)?
9. De que maneira o Estado compreende os espaços e limites de autonomia e adaptações por parte das OSC em relação aos serviços por elas executados?
10. Para você, quais são os principais significados do movimento em torno do MROSC (Lei 13.019/2014)?
11. Como você percebe que as OSC de atendimento têm se posicionado em relação a movimentos de reflexão e revisão da regulamentação entre Estado e OSC, como o debate em torno do MROSC (Lei 13.019/2014)?

QUADRO ANALÍTICO – Roteiro específico 2:

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES CORRESPONDENTES NO ROTEIRO
Dilemas tendências no campo das OSC em geral	1, 3, 4, 9, 10, 11
Dilemas, tendências nas relações Estado-OSC na AS	2, 3, 6, 8
Efeitos de legado na AS (continuidades e alterações nos padrões de papéis/relações)	3
Construção de capacidades estatais	7
Implementação da política (coordenação, discricionariedade, etc)	8,9
Responsabilização estatal pela AS	7,8

A.3) Roteiro específico 3: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

1. Como você entende que o conceito de “rede socioassistencial privada do SUAS” foi construído?
2. Você percebe movimentos ou mudanças em relação a este conceito ao longo do processo de implementação do SUAS? Quais?
3. Para você, o que caracteriza o campo de *OSC de assistência social*? Qual é o perfil das OSC de atendimento de assistência social atualmente?
4. O que o diferencia do campo das OSC em geral?
5. Que tipo de serviços (direcionamento, princípios norteadores, foco de atuação, etc.) você acredita que as OSC de atendimento que atuam na área da assistência social estão prestando?
6. Você considera que as características destes serviços mudaram ao longo do tempo? De que maneira?
7. Para você, quais são as implicações de os serviços socioassistenciais da política pública de assistência social serem compartilhados entre o Estado e OSC?
De que maneira o papel que o Estado vem assumindo na provisão de serviços ultimamente na política de assistência social influencia o espaço de atuação das OSC de atendimento?
Há relações de concorrência? E de complementaridade? De que maneira se dão estas dinâmicas?
8. Em que áreas e tipo de serviços você considera que as OSC sejam mais relevantes na política? Por quê?
9. Quais são as capacidades (tais como: equipe própria, redes de equipamentos, capilaridade no território, capacitação dos profissionais, etc.) que o Estado desenvolveu ao longo do tempo para execução direta da política? Quais ainda precisam ser desenvolvidas?
Essas dinâmicas se dão de modo similar ou distinto nos casos dos serviços da Proteção Básica e Proteção Especial? Em que sentido?
10. De que maneira o legado e conhecimento acumulados historicamente pelas OSC são considerados e incorporados à política pública atual?

11. Qual papel você entende que o CNAS tem no que se refere à participação das OSC na política pública de assistência social?
12. Quais são as implicações do reconhecimento das OSC na política de assistência social por meio de sua certificação (CEBAS) ter passado do CNAS ao MDS?

QUADRO ANALÍTICO – Roteiro específico 3:

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES CORRESPONDENTES NO ROTEIRO
Dilemas tendências no campo das OSC em geral	4
Dilemas, tendências nas relações Estado-OSC na AS	3,7
Efeitos de legado na AS (continuidades e alterações nos padrões de papéis/relações)	6
Construção de capacidades estatais	8, 9,
Implementação da política (coordenação, discricionariedade, etc)	5
Responsabilização estatal pela AS	7, 9,
Construção/estruturação da política de AS	1, 2, 8, 10, 11, 12
Aspectos formais do SUAS (conceitos, instrumentos)	1, 11, 12

A.4) Roteiro específico 4: Especialistas / pesquisadores da área da assistência social

1. Como você entende que se deu o processo histórico de evolução das relações entre o Estado e as OSC na política pública de assistência social no Brasil?
2. Quais são os principais marcos nessa trajetória?
3. Quais são as principais disputas?
4. Que padrões de mantêm? Que continuidades? Que rupturas?
5. Para você, qual é o significado do SUAS nesta trajetória (das relações entre o Estado e as OSC na política pública de assistência social no Brasil)?
6. Como você entende que dinâmicas tais como de cooperação, dependência, complementaridade, cooptação, confronto, etc. operam nas relações entre Estado e OSC no caso específico da assistência social?

QUADRO ANALÍTICO – Roteiro específico 4:

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES CORRESPONDENTES NO ROTEIRO
Dilemas, tendências nas relações Estado-OSC na AS	6
Efeitos de legado na AS (continuidades e alterações nos padrões de papéis/relações)	1, 2, 3, 4, 5
Responsabilização estatal pela AS	5
Construção/estruturação da política de AS	1, 2, 3, 4, 5

A.5) Roteiro específico 5: Organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social (versão 1)

1. Para você, qual é o papel das OSC hoje no Brasil?
2. E especificamente na área da assistência social?
3. Ao longo de sua trajetória, você percebe alguma mudança nesse papel?
4. Como se dá a relação da sua organização com o governo?
Quais são os benefícios envolvidos nesta relação?
E os principais desafios?
5. Como você entende que deveria ser esta relação?
6. De que maneira a organização se posiciona politicamente?
De que maneira este posicionamento influencia a relação da organização com o governo?
E de que maneira a relação com o governo influencia este posicionamento?
7. De que maneira a organização se relaciona e se posiciona em relação a movimentos mais amplos do campo (como a discussão em torno do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por exemplo)?
8. Como você e sua organização compreendem o papel da organização dentro do SUAS?
9. De que maneira isso se traduz no dia a dia da organização? De que maneira isso se reflete na prática e atuação da organização?
10. Houve mudanças no modo de atuar e nos serviços executados pela organização depois do SUAS? Quais?
11. Houve mudanças institucionais que foram trazidas pela criação e implementação do SUAS? Quais?
12. Como foi o processo de adaptação da organização a estas mudanças?
13. As fontes de recursos mudaram? E os instrumentos jurídicos? O que mudou na prática

com isso?

14. Quais são os desafios que a organização vive em relação às normas e exigências dos instrumentos que regulam estas relações?

15. Quais demandas de atendimento chegam à organização?

Como se dá o mapeamento, no município, das famílias e vulnerabilidades? Como a organização se envolve ou é envolvida nisso?

16. Como se dá, no município, o acompanhamento/monitoramento dos serviços realizados pelas organizações?

17. Como se dá a relação da organização com o CRAS?

E com a Secretaria de Municipal de Assistência Social?

18. Você considera que a organização tem possibilidades de, quando necessário, fazer adaptações de algumas diretrizes, para adequá-las a suas realidades e dinâmicas locais e organizacionais? Se sim, que tipo de adaptações você fazem? Como se dá este processo?

QUADRO ANALÍTICO – Roteiro específico 5:

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES CORRESPONDENTES NO ROTEIRO
Dilemas tendências no campo das OSC em geral	1, 4, 5, 6, 7
Dilemas, tendências nas relações Estado-OSC na AS	2, 4, 5, 6, 8, 13, 14, 15, 16, 17
Efeitos de legado na AS (continuidades e alterações nos padrões de papéis/relações)	3, 10, 11, 12
Implementação da política (coordenação, discricionariedade, etc)	9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18
Construção/estruturação da política de AS	12,13
Aspectos formais do SUAS (conceitos, instrumentos)	8, 13, 14, 15, 16,

A.6) Roteiro específico 6: Organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social (versão 2)

Introdução:

1. Conte um pouco de sua trajetória e de sua relação com a organização.

Perfil e trajetória organizacional:

2. Qual é o propósito, a missão, da organização?

2b) Como você define a organização? (“A organização é...”)

3. Conte um pouco sobre a trajetória da organização (momento e contexto de atuação, área em que atuou, principais marcos e mudanças).
4. Você considera que houve mudanças no propósito e forma de atuação da organização ao longo do tempo? De que maneira?

Estruturação da política de assistência social (SUAS):

5. Como você analisa o significado dos processos recentes de transformação da política de assistência social (concretizados com o SUAS)?
6. Eles afetaram o cotidiano da organização? Se sim, de que maneira?
 - Houve mudanças no perfil de sua atuação/serviços realizados? Quais? De que maneira?
 - Houve mudanças institucionais? As fontes de recursos mudaram? E os instrumentos jurídicos? O que mudou na prática com isso?
 - Como foi o processo de adaptação da organização a estas mudanças?
7. Para a organização, o que significa fazer parte do SUAS?

A organização no SUAS:

8. Vocês estruturam os serviços da organização de acordo com a lógica do SUAS (Tipificação) ou de outra maneira? Quais serviços (tipificados) a organização realiza?
9. Como se dá a relação da organização com o CRAS?
10. A organização está inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social? E no Conselho Estadual? E no nacional? O que isso significa para vocês?
11. A organização tem CEBAS? Se sim, em qual/quais áreas? Como foi/é o processo de certificação? O que esta certificação representa para a organização?
12. De que maneira a organização lida com as normas e exigências dos instrumentos que regulam sua relação com o SUAS? Há benefícios para a organização? Quais? E desafios?
13. Você considera que a organização tem possibilidades de, quando necessário, fazer adaptações de algumas diretrizes, para adequá-las a suas realidades e dinâmicas locais e organizacionais? Se sim, que tipo de adaptações você fazem? Como se dá este processo?
14. Qual é o orçamento anual da organização? Quais são suas fontes de recursos? Qual parcela representam os recursos públicos? E especificamente da assistência?

Articulação política/relação com outro atores:

15. Como é a articulação da organização no território/em âmbito local? Quais são os principais parceiros? Quais são os perfis e finalidades destas relações?

16. A organização participa de espaços ou processos de decisão sobre a política pública de assistência social (ex: conselhos, conferências, etc.)? Se sim, de que forma?
17. Como é a relação e participação da organização com o Conselho Municipal de Assistência Social? E no Conselho Estadual? E no Nacional?
18. Como se dá a relação da organização com a Prefeitura/Secretaria? E com o Governo Federal? Quais são os benefícios envolvidos nestas relações? E os desafios?
19. Como se dá a relação da organização com o Legislativo (Câmara dos Vereadores)? E em âmbito federal (Câmara dos Deputados/Congresso Nacional)? Quais são os benefícios envolvidos nestas relações? E os desafios?
20. Vocês estão acompanhando as discussões sobre o novo Marco Regulatório das OSC? De que forma? O que vocês estão entendendo deste processo? De que maneira se posicionam em relação a ele?

Conclusão:

21. Para você, qual é o papel das organizações da sociedade civil no SUAS hoje?

QUADRO ANALÍTICO – Roteiro específico 6:

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES CORRESPONDENTES NO ROTEIRO
Contextualização política do “lugar de fala” da organização	1, 2, 3, 14, 15
Relação regulamentação X provisão	4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21
Dinâmicas políticas na área da assistência social (<i>politics</i>)	14, 16, 17, 18, 19
Dilemas identitários	2b, 10, 11, 14, 15, 20, 21
Efeitos de legado na AS (continuidades e alterações nos padrões de papeis/relações)	5, 6, 7, 21

APÊNDICE B – Modelo de Termo de Consentimento para participação nas entrevistas**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, _____, RG nº _____ e CPF _____, concordo em participar, como voluntário(a), da pesquisa “*O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil*” (título provisório), que tem como pesquisadora responsável Gabriela Horesh Brettas, aluna de mestrado do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, sob orientação da Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir.

Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com atores relevantes no campo da assistência social e das organizações da sociedade civil. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista, que pode ser presencial ou virtual (via skype ou telefone). Entendo que esse estudo possui finalidade acadêmica e autorizo que as informações obtidas sejam utilizadas estritamente com esta finalidade. Além disso, autorizo a eventual utilização de trechos literais da entrevista nos produtos deste estudo, desde que utilizados de maneira contextualizada. Finalmente, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Em caso de dúvida sobre a pesquisa, poderei entrar em contato com a pesquisadora responsável, Gabriela Horesh Brettas, por meio do e-mail gabihb@gmail.com ou pelo telefone (11) 99910.3217.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste Termo de Consentimento e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Local e data: _____

Assinatura do(a) entrevistado(a)

Assinatura da pesquisadora

Assinatura da Orientadora