

## O SUAS e a rede não estatal: impasses e perspectivas para a consolidação de direitos sociais

Liliane Cardoso d’Almeida<sup>1</sup>

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato<sup>2</sup>

**Resumo:** *O trabalho analisa a participação dos serviços socioassistenciais não-estatais na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O objetivo é discutir as perspectivas de inserção dessas organizações na construção e consolidação do SUAS. A partir da caracterização da trajetória histórica da rede privada na assistência social, analisam-se as mudanças decorrentes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do SUAS no lugar e papel das organizações não-estatais, tomando as novas modalidades de financiamento. Argumenta-se que, mesmo prevalecendo ainda uma prática tradicional na participação dessas organizações na assistência social, há possibilidades de sua inserção positiva na institucionalização do SUAS. Para isso, adota-se a discussão do papel das redes na construção e consolidação dos direitos sociais.*

**Palavras-chave:** *SUAS; organizações não estatais; assistência social; redes.*

---

<sup>1</sup> Mestra em Políticas Sociais pela Universidade Federal Fluminense – Niterói /RJ, Assistente Social, com atuação profissional no município de Campos dos Goytacazes/RJ na Secretaria Municipal da Família e Assistência Social, no âmbito do Setor de Monitoramento, Avaliação e Gestão de Dados - Rede SUAS. End: Barão de Miranda nº 40 – Pq. São Caetano, Campos dos Goytacazes/RJ – CEP: 28040—340, Tel: (22) 81343275.

<sup>2</sup> Socióloga, Mestra em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, Doutora em Ciências – Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Professora Associada da Escola de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. R: Visconde do Rio Branco, s/n. Campus do Gragoatá, São Domingos, Niterói, CEP: 24240-006. Tel: (21) 26292752.

## **Introdução**

O debate atual sobre os termos público, publicização, público-não estatal vem despertando polêmica e há atualmente uma luta teórica e político-ideológica pela apropriação desses significados, que remetem ao caráter das relações entre Estado e a sociedade na constituição do espaço da esfera pública.

Essas categorias têm sido largamente incorporadas pelo discurso de uma multiplicidade de atores sociais – governos, movimentos sociais, profissionais, ONGs, organizações diversas da sociedade civil, criando a imagem de um suposto consenso universal a respeito de seus sentidos e significados, pouco conhecidos e publicizados.

Tratamos aqui de abordar o tema da Assistência Social com as alterações consolidadas a partir do Sistema Único de Assistência Social (PNAS – 2004) e sua relação com a esfera de atuação das Organizações não estatais de assistência social.

Sem dúvida, essa regulamentação implica definições que tocam a relação entre o Estado brasileiro e a própria dinâmica da sociedade e suas organizações de assistência e proteção social.

Durante o processo de redemocratização, o Brasil registrou importante crescimento das associações civis e o surgimento de novos formatos organizativos dos movimentos sociais. Assim, tanto cresceu enormemente, em todo o país, o número de associações representativas dos interesses de diferentes setores sociais, como aumentaram as pressões por maior participação social nos processos deliberativos e de controle social das políticas públicas do estado democrático.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo trabalho das comunidades eclesiais de base, com a participação na cena pública dos movimentos sociais e das instituições de assistência social como campos de mobilização social na esfera da defesa dos direitos sociais em direção à redemocratização das relações entre estado e sociedade civil.

Na década de 1990, quando as alternativas neoliberais surgiram com intensidade na cena pública e na gestão dos serviços sociais, a descentralização assumiu um caráter de desresponsabilização da estrutura pública sobre a gestão das políticas sociais e uma transferência de responsabilidades para a esfera privada e da sociedade civil marcou o tônus do sistema público, trazendo à cena política o antigo e sempre presente debate entre esfera pública e privada. No caso da assistência social, o principal exemplo foi o Programa Comunidade Solidária. Segundo Silva e Silva (2001), como de hábito, essa política e forma de administração foi marcada pela insuficiência, descontinuidade e precariedade, mantendo no país uma política de direção fragmentadora da pobreza. A focalização é descaracterizada, perdendo seu conteúdo fundamental de complementação à universalização (através da atuação em segmentos com necessidades específicas), para se transformar em atenção exclusiva a esses segmentos.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o SUAS alteram esse quadro ao redefinir a relação da Assistência Social com o Estado através da criação de um sistema único e público para a condução da política em todo o território nacional. Um novo padrão nas relações com a rede privada passa a ser requisitado, tendo por base as diretrizes e eixos estruturantes do SUAS e as instituições não estatais prestadoras de assistência social passam a ser referenciadas nos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e nos CREAS (Centros Especializados de Referência da Assistência Social).

Essas alterações apontam para a necessidade de decodificar, para além da filantropia e da benemerência, que papel as instituições não estatais terão de assumir na composição da rede socioassistencial. Nesta perspectiva, cabe investigar os processos que vêm sendo construídos na relação com gestores públicos, com os profissionais das equipes interdisciplinares, incluindo o Serviço Social e com os beneficiários dos serviços, assim como analisar a conexão e construção de mediações

capazes de capturar da realidade suas contradições e potencialidades na direção da consolidação de direitos.

## **1. Histórico das subvenções sociais e a formação dos fundos especiais de assistência social**

Criada em 1931 pelo Presidente Getúlio Vargas, a Caixa de Subvenções Sociais foi a primeira iniciativa do poder público no Brasil de reconhecimento das ações socioassistenciais no âmbito dos investimentos estatais. Tal forma de financiamento, pautada nos subsídios sociais, se constituiu na base inicial de apoio do Estado ao processo de realização das ações assistenciais desenvolvidas em parceria com as iniciativas da rede filantrópica nos territórios.

Somente em 22 de junho de 1943, com a instituição do decreto 5.698/1943, é que o Estado Brasileiro tratou pela primeira vez sobre a questão do financiamento de qualquer espécie de assistência ou serviço social privado através de cooperação financeira (MESTRINER, 2008). Estabeleceu-se que a subvenção federal deveria ser concedida às instituições de assistência das seguintes modalidades: assistência médica, amparo à maternidade, proteção à saúde da criança, assistência a qualquer espécie de doentes, assistência a toda sorte de necessitados e desvalidos, assistência à velhice e à invalidez, amparo à infância e à invalidez, amparo à infância e à juventude em estado de abandono moral, intelectual ou físico, educação pré-primária, profissional secundária ou superior, educação e reeducação de adultos, educação de anormais, assistência a escolares, amparo a trabalhadores intelectuais ou manuais (MESTRINER, 2008).

Ainda houve previsão, nessa mesma legislação, de concessão de subvenção federal a quaisquer instituições cujo objetivo fosse a prestação de outras modalidades de assistência ou de serviços sociais não especificados. Pontua-se nesse marco legal o nível de interferência do Presidente da República, com

amplos poderes para arbitrar os valores dos recursos que deveriam ser repassados às instituições, de acordo com sua conveniência, bem como para conceder subvenções quando as atividades assistenciais não estivessem regulamentadas em lei. Esse decreto invoca o dever dos menos para com os mais necessitados, a partir da concessão de subsídios do estado na execução de ações de amparo aos pobres.

É nessa condição que é institucionalizada a primeira forma de gestão estatal da assistência social na instância federal num *mix* público–privado (RODRIGUES, 1999). As exigências quanto ao planejamento se subtraem em função do “sentido humanitário” e da boa vontade associada às concepções de benemerência de setores que dedicam suas ações aos “desvalidos da sorte”. Trata-se assim de segmentar duas categorias de trabalhadores: aqueles inseridos em alguma ação produtiva formal, portanto beneficiários do seguro social, e aqueles trabalhadores não incluídos em atividades produtivas ou conhecidos como trabalhadores informais, desprotegidos de qualquer amparo legal, para os quais resta a solidariedade voluntária, conferida pelas instituições filantrópicas a partir dos subsídios do estado e de doações da caridade privada, constituindo uma “dualização” no sistema de proteção social brasileiro (MESTRINER, 2008).

Somente com a Criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, 1ª forma da presença do controle social da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, é que se institui a função de opinar sobre a concessão de subvenção e auxílios governamentais às instituições privadas, ficando a cargo dessa instância qualquer tipo de deliberação. Mas as ações não ganham estatuto de política pública. Constituem-se num conjunto de ações direcionadas a múltiplas situações; ações fragmentadas, descontínuas e circunstanciais, movendo-se entre o formal e o informal; a assistência “estruturada” pela via dos trabalhos das instituições filantrópicas atua com sobras de recursos financeiros. (BOSCHETTI, 2003)

Esse período apresenta uma relação público – privada ambígua e nebulosa segundo Mestriner (2001), na qual o Estado manipula subsídios, subvenções e isenções, através de mecanismos reguladores, pautados em convênios e certificações.

Esses modelos de organização da assistência social no Brasil foram se amalgamando (OLIVEIRA 2003), de modo que hoje temos um mix de todas essas configurações, o que, sem dúvida, gera grande dificuldade em distinguir a especificidade da assistência social e nela a responsabilidade do Estado e o direito de cidadania. A assistência social, ao longo de sua trajetória pela via da rede não – estatal, se desenvolve como “retaguarda” da área de saúde (complementação do tratamentos: próteses, órteses, medicamentos, suplementos alimentares) ou de outras áreas (formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhoria de habitação, alfabetização de adultos, etc.) Observamos, por consequência, a indefinição setorial, a superposição de ações, a pulverização de recursos, via subvenções.

As subvenções sociais consistem em transferência de recursos que independem de lei específica; para instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio. Por outro lado, os órgãos ou entidades públicas responsáveis pela concessão de subvenções sociais, ao receberem o pedido das instituições que prestam serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, devem atender a dois requisitos básicos: a) efetuar a fiscalização para verificar se as condições de funcionamento são satisfatórias e; b) atestar que os custos das unidades de serviços prestados são mais econômicos e atendem aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Criticando a previsão de concessão de subvenções sociais, anota Anna Cynthia Oliveira:

Subvenções sociais não são meio usual para a transferência de fundos públicos em países de ordenamento jurídico mais elaborado. É impossível

conceber critério justo para a distribuição de recursos do contribuinte, pelo Estado, destinados “a cobrir despesas de custeio” de algumas entidades sem fins lucrativos, sem que lhes corresponda “contraprestação direta em bens ou serviços”. Transferências existem por meio de contratos ou convênios (que não devem confundir-se com doações) – mediante contraprestação de serviços de interesse do Estado (OLIVEIRA, 1997, p.60).

Segundo a autora, essa prática se constitui de forma anacrônica e perigosa; podendo servir de escudo para práticas de esquemas que somente vêm a público a partir da instalação de comissões de inquérito civis públicos (OLIVEIRA, 1997). No entanto, até paradoxalmente, em relação aos *auxílios* (dotações derivadas diretamente da Lei do Orçamento que constituem transferência de capital), cabe observar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2001 (Lei n.º 9.995, de 25 de julho de 2000) prevê em seu artigo 31 novas hipóteses para concessão, incluindo como possíveis beneficiárias as organizações qualificadas como OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Essa lei trata da pactuação de recursos pela instauração de novos instrumentos consagrados pelos convênios e Termos de Parceria.

Algumas produções científicas sobre a área identificam no terceiro setor uma especial aptidão para a prestação de determinados serviços, em especial para aqueles que requerem contato direto e atenção pessoal (como creches, orientação e serviços prestados a pessoas portadoras de deficiência, etc.). Com efeito, ressaltam que os serviços que exigem comprometimento e confiança por parte dos usuários geralmente são prestados com maior eficiência por instituições sem fins lucrativos do que quando prestados diretamente pelo governo (RODRIGUES, 1999)

Segundo os autores pesquisados, se as instituições sem fins lucrativos prestam determinados serviços - saúde, educação, capacitação profissional, etc. – com mais eficiência e menor

custo do que o governo; na ótica estatal nada mais razoável do que a realização de convênios ou parcerias entre o governo e o terceiro setor no atendimento de determinados serviços. Mas, para tanto, o governo precisa, de alguma forma, “contratá-las”.

Surge então a questão: como formalizar a celebração de um acordo entre o poder público – federal, estadual ou municipal – e uma instituição sem fins lucrativos? Como se dá a escolha da instituição parceira? Que procedimentos observar?

Entre as maiores dificuldades encontradas pelas instituições não estatais no Brasil, para celebração de convênios ou parcerias com o poder público, podem ser apontadas:

- a) excesso de exigências burocráticas para participação em licitações e celebração de contratos com o poder público;
- b) inexistência de normas que garantam a competição entre as entidades para a celebração de convênios com o poder público e a demanda por transparência na escolha das entidades que recebem recursos governamentais;
- c) ausência de responsabilização de dirigentes de entidades por desvio na aplicação de fundos públicos bem como prevalência de aspectos meramente formais na avaliação da prestação de contas;
- d) insuficiência dos recursos repassados, que não cobrem todos os custos administrativos e de pessoal. (PINTO, 2006, p.651-613)

A necessidade de melhorar o sistema de convênios e parcerias foi uma das justificativas para a edição da Lei nº 9.790/99, que instituiu o sistema de realização de termos de parceria entre o governo e entidades que se qualifiquem como organizações da sociedade civil de interesse público.

A Constituição Federal em vigor não só reconhece a importância da colaboração da iniciativa da rede privada na execução de tarefas consideradas eminentemente públicas – porque destinadas à coletividade como tal –, mas também consolida uma relativamente longa tradição de incentivos a estas



associações que, de forma “desinteressada” e sem visar lucro, se dedicam a causas, digamos, humanitárias.

## **2. Mudanças na participação das organizações não estatais: PNAS e SUAS**

A partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, o esforço no campo do fortalecimento da Assistência Social como política pública culminou com as deliberações relativas à implantação do Sistema Único de Assistência Social. Como menciona a PNAS, *“Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação” (PNAS/2004).*

O SUAS incorpora a exigência de regulação estatal, normatização e monitoramento dos padrões de atenção sócio-assistencial. Desse modo, a NOB – SUAS institui diretrizes e define que a rede socioassistencial se organizará a partir dos seguintes parâmetros:

- a) Oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- 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 face à demanda;
- d) Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através 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 a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (NOB-SUAS, 2005).

O principal objetivo dessa regulamentação é uma definição precisa da esfera de atuação da Política de Assistência Social e sua organização como política social nos territórios. Dessa forma, a maneira de gerir serviços e recursos é alterada. Inclusive também a nomenclatura de programas e projetos, que historicamente apareciam atrelados a nomes-fantasia ligados ao sentido benemerente, sem preocupação com o caráter público da atividade. A aponta-se assim para a necessidade de qualificação dos trabalhadores da rede estatal e da rede não estatal.

O ordenamento jurídico incita o CNAS a pensar critérios de caracterização da rede prestadora não estatal, de modo que possa ser mais bem definido seu campo de atuação no Sistema Único de Assistência Social. Ao qualificar-se a rede, ampliam-se as possibilidades e atração para o campo da assistência de outras organizações que atuam em diferentes áreas da política pública. (CEZNE, 2005)

No âmbito da Política de Assistência Social, os serviços e projetos das organizações não estatais devem ter caráter permanente, ser desenvolvidos de forma sistemática, contínua e

planejada, com caráter suprapartidário e sem discriminação religiosa, ou de qualquer outra natureza. Essa conduta estabelece novas formas de gerenciamento, rompendo com a lógica do financiamento pela via convencional historicamente marcada pelo repasse de recursos para Estados e Municípios via Caixa de Subvenções Sociais que, com a implantação dos Fundos de Assistência Social, lhes é incorporada (PNAS, 2004).

As inflexões provocadas pela PNAS (2004) e pelo SUAS instauram a prevalência de categorias definidoras das formas de planejamento, que a partir dessa nova conduta de gestão passam a assumir uma conotação estratégica, rompendo com a lógica da tradição da assistência social vinculada aos ‘beneméritos’, aos “espontaneísmos” de uma atuação articulada à “boa vontade”, ao “amor à causa”, imprimindo ao processo de gestão uma nova racionalidade.

Essa racionalidade baseia-se no conceito de rede e de território, detalhando novas concepções para o ordenamento dos serviços ofertados e, ampliando as concepções sobre o campo das provisões. Introduz de forma mais recente a Tipologia dos Serviços que devem ser ofertados pelo SUAS nos territórios, considerando o Plano Decenal e as demais publicações até então efetuadas para institucionalização do Sistema.

A partir do texto da resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 25 de novembro de 2009, o CNAS aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS, estabelecendo parâmetros e nomenclaturas específicas para os serviços ofertados. A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais padroniza a oferta dos serviços da provisão da Assistência Social e se coloca como ferramenta estratégica para o ordenamento das novas formas de partilha de recursos, articulando-se à lógica dos pisos da proteção social em seus subníveis de gestão.

Isso implica na compreensão de que, pela rede estatal e não estatal, os diretores e equipes multiprofissionais, ao apresentarem programas e projetos para deliberação e execução

nos territórios, terão de adequá-los às perspectivas da Tipificação e não mais poderão propor um conjunto de ações que desconsidere essa padronização. Isso constitui avanço na perspectiva do ordenamento da gestão da Política Pública.

A Tipificação não é, contudo, um instrumento cristalizado, mas a expressão concertada de um conjunto de necessidades que até ao presente foram sendo experimentadas acerca dos direitos sociais de famílias e comunidades. Na medida em que o trabalho de base da Assistência Social for se consolidando, e novas necessidades detectadas, ele deverá ser ampliado. Esse movimento terá que ser fortalecido com a participação dos usuários nos espaços de deliberação e controle social.

A partir dos níveis e subníveis da proteção, os serviços junto à rede não estatal passam a ser financiados através das PPPs (**P**arcerias **P**úblico **P**rivadas) para alocação de parcelas relativas aos pisos de financiamento do SUAS, tomando por base o referenciamento de famílias e segmentos atendidos pela Assistência Social nos territórios e realidades locais e regionais. Para a formulação dos Pisos, o CNAS e o MDS consideram a série histórica dos serviços ofertados pela rede, especialmente a rede filantrópica de assistência social, situadas nos territórios de maior incidência de risco e vulnerabilidade socioeconômica.

Como exemplo, pode-se destacar o Piso Básico de Transição criado a partir da PNAS com prazo limite para término no ano de 2009. Com o SUAS, esse piso agregou os investimentos nas ações que vinham sendo financiadas à educação pré-escolar (creches), com incrementos dos Fundos Especiais de Assistência Social, com o objetivo de suprir um déficit de cobertura às famílias e crianças, até que pudessem ser reordenados e migrar para a Educação. Com a criação do FUNDEB (Fundo Nacional da Educação Básica) criam-se as bases para que esse serviço pudesse então migrar para a Educação, que se responsabilizará pela educação infantil deste segmento. Portanto, o PBT financiaria a ação até o período de sua migração. Ação que se confirmou. E a partir de aparatos

legais o MDS instituiu portaria específica para a transição: a portaria 288 de 2009, deliberada pelas Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites de Assistência Social.

Com a portaria nº 288/2009 do MDS os recursos que se destinavam ao Piso Básico de Transição são realocados para os municípios e Estados através dos Pisos: Básico Fixo (para fortalecimento das condições de implantação dos CRAS nos territórios dos municípios e Estados brasileiros) e do Piso Básico Variável, com incentivos a incrementos nas ações para crianças de 0 a 06 anos como complemento à atividade escolar, ações recreativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; ações direcionadas a convivência para idosos ou a ações complementares do Programa Projovem Adolescente.

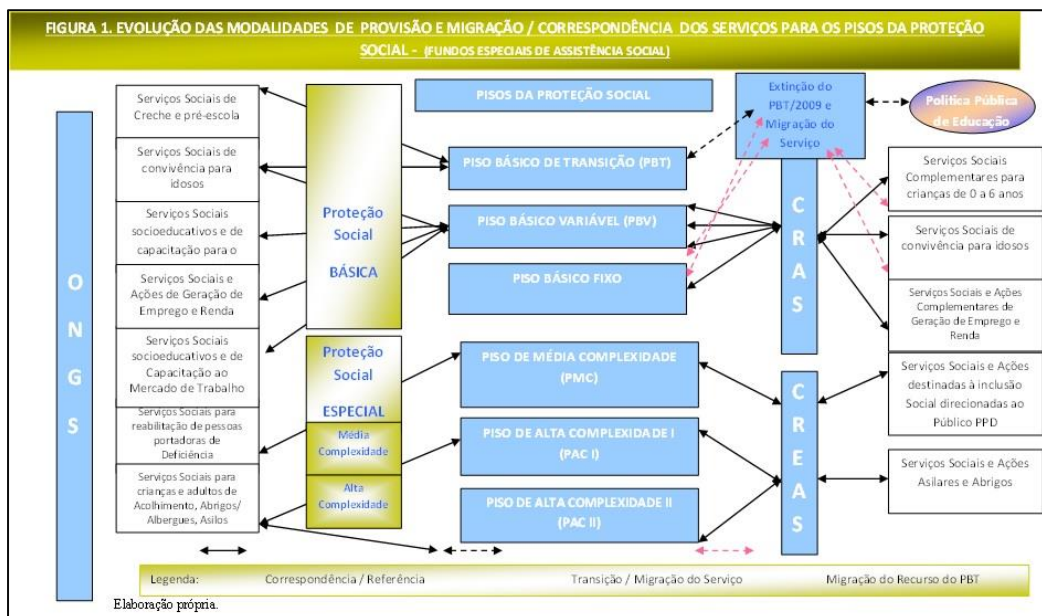
Um resumo da evolução das modalidades de provisão e a migração dos serviços encontra-se na Figura 1.

A portaria também delibera sobre o termo de aceite e opção que, preenchido pelos estados e municípios a partir das diretrizes disponibilizadas e da consideração da realidade local, assegurará a alocação do recurso nos respectivos pisos, implicando no planejamento integrado entre as equipes e na prestação de contas mensais de utilização do recurso a partir do preenchimento do relatório de execução físico e financeiro disponibilizado no sítio do SUAS WEB. Todas essas alterações deverão constar dos Planos Municipais de Assistência Social nos municípios como instrumentos de ordenamento do SUAS nos territórios.

Para a execução do processo de transição referente ao serviço na modalidade creche, prestado pela rede não estatal de instituições de Assistência Social para a pasta pública da Política de Educação, o MDS e o CNAS publicaram um manual de transição que data de setembro de 2008 intitulado: *Orientações sobre a Transição da Rede de Educação Infantil Financiada com Recursos da Assistência Social para a Educação: articulação entre Assistência Social e Educação* (BRASIL, 2008). Essa iniciativa revela a responsabilidade pública assumida pelo Estado na condução e reorganização da rede prestadora. O processo de

transição previsto no documento com diretrizes estratégicas e operacionais de condução fora dirigido aos municípios e estados que deveriam aplicá-lo a partir de seus contextos, respeitadas as diversidades regionais.

Em 2005, foi instituído pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro, um Grupo de Trabalho (GT) formado por integrantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Educação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para apresentar proposta de transição das creches e pré-escolas co-financiadas pelo FNAS, do âmbito da Assistência Social, para o da Educação (Manual MDS, 2008). Ao longo do primeiro semestre de 2005, integrantes do GT participaram de seminários e debates regionais, estaduais e nacionais; vários deles promovidos pelo MEC, destinados a gestores de educação e de Assistência Social.



De abril a julho do mesmo ano, o MDS realizou um estudo denominado “pareamento”, que consistiu em verificar e comparar as informações registradas até junho de 2005, no Banco de Dados da SNAS (Secretaria Nacional de Assistência Social), com as do Censo Escolar (INEP/MEC) de 2004, visando identificar quais instituições eram comuns. A metodologia utilizada consistiu na observação de coincidências de nome e endereço (ou parte destes) nos dois cadastros. Uma vez identificada a coincidência, o Departamento de Proteção Básica criou um novo banco de dados acrescentando o código INEP da instituição pareada. (Manual MDS, 2008)

A partir dessa elaboração se permitiu saber também que um conjunto de unidades executoras do serviço na assistência social ainda não havia realizado o censo e, portanto, necessitavam de orientações ao procedimento, por se tratar de assegurar matrículas junto à rede educacional do público atendido e para possível previsão do recurso a ser alocado caso o incentivo do FUNDEB reforçasse a parceria público-privada, entre investimentos estatais e rede de instituições não estatais, agora sob a supervisão dos profissionais da Política de Educação nos territórios.

Como podemos constatar, essas diretrizes de gestão acabam por impulsionar um processo a qual o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, junto ao CNAS, denominam de reordenamento da rede prestadora de serviços sócioassistenciais pela via da noção de sistema. Reordenamento esse que, pelo campo do repasse dos pisos, remete a alterações que envolvem, para composição da rede prestadora, especialmente, a publicação de editais para projetos sociais a partir dos conselhos municipais de assistência social. Esses editais, para serem elaborados, precisam incorporar indicadores de áreas de investimento que serão detectadas a partir dos diagnósticos produzidos nos territórios, especialmente pelos CRAS e CREAS, que realimentarão a base de informações e gerência de dados da Assistência Social, conferindo-lhe um caráter de política pública.

As ações não são mais apresentadas pelas instituições de assistência social pela rede não-estatal de modo espontâneo, ou por vivência junto às comunidades; mas a vivência por elas experimentada terá de ser traduzida no diagnóstico das necessidades da base populacional dos territórios de maior vulnerabilidade, onde se situam as instituições. Estas são autônomas em relação ao Estado e podem desenvolver ações complementares à ação estatal. Contudo, elas não substituem o Estado em suas funções precípuas de responder às demandas sociais e de promover políticas sociais. (CEZNE, 2005)

A partir do processo de descentralização e participação, as instituições socioassistenciais são compreendidas como parceiras instituintes da cidadania social através da convalidação de uma política pública. (PNAS, 2004).

E desse modo não devem ser reconhecidas apenas como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como afirmamos, são vistas como co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários e usuárias da assistência social.

Assim, a perspectiva antes instaurada pela via subsidiária das subvenções sociais aos poucos, como mencionamos, passa a ser compreendida pela ótica do co-financiamento pela via estratégica dos pisos da proteção, com sua lógica de alocação estreitamente pautada na mensuração dos diagnósticos locais, sob a ótica da incorporação das diversidades regionais, com critérios de partilha e alocação dos recursos da Seguridade direcionados à esfera não contributiva da Assistência Social, com parâmetros definidos quanto à participação das organizações não-estatais de assistência social.

O que antes aparecia na rubrica dos fundos municipais sob a forma de subvenções estatais correlatas a mais de 40 formas de serviços, direcionados às populações com suas especificidades, hoje agrega a estrutura das contas bancárias vinculadas à dimensão jurídica dos pisos incorporados ao sistema de repasses Fundo a Fundo estabelecidos pela Norma Operacional Básica do SUAS (2005). Dessa forma, a lógica dos



pisos inscreve mais uma vez a Assistência Social no debate a respeito das necessidades e das questões relativas à identidade de determinados grupos e segmentos populacionais. Essa realidade pode ser confirmada a partir do Plano de Ação do MDS, preenchido anualmente pelo órgão gestor da Assistência Social nos estados e municípios.

Fazendo-se uma análise da parcela dos pisos que permitem repasses à rede não estatal da Assistência Social, verifica-se um conjunto de indicadores que ainda acabam por reafirmar o princípio da subalternidade vinculada às condições de acesso a direitos, visivelmente expressa desde o texto legal da LOAS, quando esta define para atendimento de necessidade humanas básicas a estrutura dos mínimos sociais. Esse fator retoma o debate, pela ótica do financiamento à rede, sobre a diretriz do mínimo existencial e abre um campo de intervenção à construção de conhecimento e práticas populares que avancem na direção da ampliação das agendas públicas.

Por esta via, as instituições de assistência social que compõem a rede não-estatal, na articulação com os CRAS e CREAS, podem ser precursoras do debate, já que estão situadas nos locais de maior vulnerabilidade. Na medida em que agreguem em seu interior a linguagem dos agrupamentos e segmentos sociais alijados do acesso a direitos, essas instituições podem traduzir em suas intervenções uma qualificada participação dos atores sociais que compõem essa arena política de ação nos espaços de deliberação dos conselhos. Essa iniciativa poderá potencializar inclusive a ampliação das metas para acesso e atendimento.

### **3. Rede de organizações não estatais de assistência social e o desafio da constituição do sistema de redes**

O conceito *rede* tem sido abordado por vários autores. A partir da ampla utilização e das mudanças implementadas com o SUAS, esse tema se tornou mais complexo, sendo inserido nos

estudos referentes à Assistência Social, destacando-se os elementos técnicos e sociais presentes na rede urbana. Nessa perspectiva, na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e na relação do poder público com as organizações não-estatais, um dos desafios que se apresentam é a concepção e aplicação da noção de rede.

A noção de rede não se aplica apenas à relação entre equipamentos e serviços, mas também na forma como famílias e comunidades constroem seus percursos na dinâmica e na trajetória que realizam para romper os bloqueios decorrentes da falta de acesso. Rede envolve, assim, de saída, as formas e a concepção de gestão em vigor nos territórios. Nesse sentido, o princípio da rede é revelador do modo como os municípios fazem a gestão e o ordenamento dos investimentos e serviços sociais públicos relativos não somente à Assistência Social, mas também na relação desta com as demais políticas.

Segundo as concepções apresentadas por Amaral<sup>3</sup> (2007) O trabalho com redes implica o desenvolvimento de uma metodologia de facilitação, da compreensão do processo, que possibilite o desenvolvimento, nas relações grupais, daquelas qualidades que o padrão anuncia: descentralização, transparência, conectividade, convívio produtivo entre diferentes, autonomia, interdependência e produção colaborativa.

Abordamos a perspectiva de conceitos que consideramos não finalizada, mas adensando os elementos que identificamos como essenciais para a produtividade da rede.

Assim, compreendemos que uma rede é um sistema aberto e fechado, cujos elementos estão relacionados entre si por regras, dispositivos, artefatos, protocolos e situações de comunicação não subordinada. Compartilham objetivos e tarefas comuns e, na conectividade, geram dinâmicas de auto-organização.

Segundo Melucci (apud BURITY, 2001), o primeiro desafio está em apreender que o formato de redes nem sempre se

---

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmes\\_mar2007.c](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmes_mar2007.c)

apresenta como atores coletivos em si, como movimentos ou articulações que estão estruturalmente configurados como ONGs, movimentos sociais, como redes de grupos que se apresentam publicamente como tal. A partir das contribuições do autor, este momento de visibilidade só aparece "onde um campo de conflito público emerge" (apud BURITY, 2001).

Melucci (apud BURITY, 2001) afirma que, cotidianamente, a rede de relações e de grupos se mantém em latência, o que não significa inatividade, mas um regime de existência em que o espaço público da comunidade não se confunde com o espaço público da sociedade. A movimentação no primeiro espaço segue ritmos próprios e aparentemente invisíveis compondo passo a passo uma dinâmica na sociedade. Segundo o autor,

[a] situação geralmente encontrada é a de uma rede de pequenos grupos submersos na vida cotidiana (...) A rede submersa, embora seja composta de pequenos grupos separados, é um circuito de trocas. Indivíduos e informações circulam ao longo do espaço e algumas agências (instituições não estatais representativas) poderão desenvolver práticas que poderão vir a assegurar uma certa unidade a área. A rede submersa: *a)* permite um pertencimento múltiplo; *b)* é *part-time* tanto com relação ao curso da vida, quanto com relação ao tempo que absorve; *c)* o envolvimento pessoal e a solidariedade afetiva são uma condição para esse tipo de participação (MELUCCI apud BURITY, 2001)

Nesse campo, ainda a partir da perspectiva de Burity<sup>4</sup> (2011),

o vetor impulsionador da multiplicação das redes associativas são as próprias mudanças nos padrões de relação entre sociedade e Estado, que têm a ver com o

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/108.html>.

encolhimento do Estado sob a lógica neoliberal e com a disseminação de discursos descentralizadores, participacionistas e anti-totalitários, mas muito heterogêneos entre si.

A despeito da ambiguidade de que se revestem as experiências "oficiais" (governamentais) dessa relação, principalmente no campo das políticas sociais, mas em geral através da ênfase nas parcerias em diversas áreas, cresce a demanda por novas políticas públicas, apelando à necessidade de que a sociedade assuma responsabilidade ou co-responsabilidade pela sua formulação e execução (BURITY, 2001).

Segundo Burity (2001), um outro fator a considerar é que prevalece um imaginário entre as instituições que realizam este trabalho, reforçado pela idéia de competição, concorrência, em que o campo associativo mais forte aparece pensado agora como o mais competente e, mais eficiente. Num certo sentido, tal prevalência depõe contra a emergência da cultura cívica da cidadania, ou pelo menos cria uma série de problemas, porque a idéia de cultura cívica está classicamente associada a modalidades de colaboração, de solidariedade, de responsabilidade pela coisa pública.

Neste contexto de mudanças no arcabouço jurídico das relações e das formas de gestão da política social, em que se tenta desenvolver uma cultura cívica democrática, ainda prevalecem formas culturais tradicionais, apresentadas como "inovadoras", mas com práticas ainda conservadoras.

Outro condicionamento importante a ser considerado como desafio para a emergência de uma nova cultura cívica de cidadania a partir do campo associativo assistencial é a prevalência gritante de desigualdades sociais, que não se expressam apenas do ponto de vista da distribuição de recursos materiais, mas também na prevalência de padrões hierárquicos que definem quem é mais ou menos cidadão, quem precisa se justificar para ocupar a esfera pública ou quem tem acesso "natural" a ela. Não é de admirar, então, que a correlação entre

ser afro-brasileiro, mulher, pouco ou não-alfabetizado e ser mais pobre ou excluído, é uma afirmativa sólida na sociedade brasileira. As desigualdades de renda se somam ao racismo, ao machismo, ao preconceito contra os “sem-educação”, dentre outros atributos.

A competitividade, associada à desigualdade econômica e à verticalização das relações sociais geram um quadro de dessocialização dos indivíduos, que anunciaria um perigoso vácuo no espaço público, tendencialmente ocupado por elites organizadas e pela burocracia estatal (para não falar nas redes de corrupção, que revelam cada dia uma presença mais insidiosa no interior do estado e de organizações da sociedade civil). (AVRITZER,1995)

Na assistência social, isso pode implicar em disputas entre agentes de organizações não-estatais que, tomados por interesses particularistas, impeçam a expansão de mecanismos que ampliem direitos, como, por exemplo, nas negociações, na esfera local, para aprovação de ações a serem pactuadas pelo poder público nas parcerias público-privadas (PPPs).

Burity<sup>5</sup> (2001) afirma que

para o campo associativo assistencial, o desafio está além de uma questão afeita ao indivíduo; trata-se de algo que atinge os atores coletivos e as organizações. Também eles se vêem às voltas com o questionamento de suas formas de estar juntos e de agir na esfera pública. Também eles se envolvem em práticas articulatórias, construindo atores mais amplos, híbridos, mutáveis, plurais, em que as questões de identidade estão colocadas: pertencer a um movimento, a uma rede, a um campo ético-político, situar-se num campo discursivo, enfim, implica inserir-se numa “tradição” e ser, ao mesmo tempo, capaz de escolher e recolher dessa tradição e de outras, experimentar o desafio da alteridade, inserir-se em lutas

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/108.html>.

pelo reconhecimento ou pela reparação de injustiças e desigualdades.

Nesse percurso da investigação que elucida a interface entre cultura cívica da cidadania, pela via do fortalecimento de vínculos comunitários, tecendo questões relacionadas à constituição do campo associativo das organizações não estatais de assistência social e da identidade de determinados grupos, outro desafio é apresentado então: o de trabalhar com a relação entre pertencimento e democracia, partindo da compreensão, desenvolvida por diversas correntes de pensamento social e político contemporâneo, de que as identidades políticas e sociais contemporâneas são internamente heterogêneas e, porque são assim, precisam dividir lealdades e compromissos, negociar essas diversas formas de pertencimento (ALBERTO MELUCCI, 1989; 1996 e MANUEL CASTELLS, 1983; 1996 apud BURITY, 2001).

Mais especificamente, nossa preocupação é investigar as novas práticas implicadas na identidade plural e nas modalidades de pertencimento que a caracterizam, observando como isto aponta para a reinvenção da concepção clássica de cidadania, de Assistência Social e para novos padrões de relacionamento entre atores coletivos no atual estágio da democratização da política pública no Brasil.

Segundo Burity<sup>6</sup> (2001)

uma hipótese subjacente sob a literatura pesquisada, é que a experiência da cidadania não é mais a experiência de identidades integradas, centradas, que se apresentam sempre da mesma maneira nos diferentes espaços públicos, e privados. Antes, a cidadania se torna multi-dimensional, envolvendo às vezes as mesmas pessoas em relação com diferentes instituições, repertórios de ação, formas de se apresentarem socialmente, maneiras de construir sua identidade.

---

<sup>6</sup> Idem.

Para Francisco e Almeida (2007), a identidade dos atores coletivos assim constituídos apresenta as marcas dessa circulação – quer na modalidade de **asserção coletiva** (que geram movimentos específicos), quer na de **disseminação** de práticas originadas em algumas dessas experiências das organizações não estatais de assistência social, gerando demandas novas e permitindo certas formas de articulação entre atores vários, que podem levar à constituição de redes ou de "áreas de movimento" e constituição de novas agendas de direitos a partir da vocalização de suas demandas.

Portanto, a análise a respeito das formas de ordenamento da rede não-estatal, a partir dos instrumentos de gestão e a partir das concepções dos co-gestores permite decodificar as mediações presentes na relação dessas organizações com o poder público e como, nesse contexto, se institucionalizam as práticas correlatas à materialização do SUAS no contexto municipal.

## Conclusão

Se é que ainda hoje é possível propor questões entre organizações não-estatais de assistência social e cidadania, se é esse pelo menos um horizonte ético que nos interpela, para além das privatizações e desresponsabilizações estatais, então isso define o plano em que as questões podem ser colocadas.

Compreender as organizações não estatais de assistência social como representantes da sociedade civil nos espaços de deliberação da política e como espaços de interlocução e de vocalização de demandas e necessidades pela linguagem dos sujeitos, significa situar as práticas nos seus espaços e territórios, colocá-las em relação com as formas e a materialidade das intervenções, considerando o jogo dos atores, os circuitos e a trama das relações e suas conexões com o poder público.

Não se trata apenas de considerá-las como recursos materiais e formas urbanas de intervenção e interação com as

questões sociais. Trata-se, sobretudo, de considerar a trama dos atores, as modalidades de apropriação dos espaços e as possibilidades (e bloqueios) para que o Sistema Único de Assistência Social se institucionalize na perspectiva de uma cultura cívica da cidadania, sob as possibilidades dos indivíduos transformarem bens e recursos em “formas valiosas de vida e relações”.

Consideramos assim, a necessidade de fortalecimento e a inserção mais ativa das entidades de assessoramento e defesa de direitos. Estas organizações devem ser integradas na política de assistência social e no sistema de controle social. Ademais, em tais organizações e movimentos, os usuários da política devem efetivamente possuir poder de voz e voto, evitando o tutelamento de sua fala e expressão por outros sujeitos.

## **Bibliografia**

ABONG. Entidades de defesa de direitos. Brasília, DF, agosto, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, no. 28, junho, 1995.

\_\_\_\_\_. Identidade e cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e Estado, *Cadernos de Estudos Sociais*, vol. 15, nº. 2, julho-dezembro, 1999.

\_\_\_\_\_. *Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato*. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n.36, p.213-222, jul., 1993.



\_\_\_\_\_. *Teoría democrática, esfera pública y deliberación. Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.76-78, abr./jun., 2000.

AMARAL, Viviane. *Rede: uma abordagem operativa*. Disponível em:  
[http://www.rits.org.br/redes\\_teste/rd\\_tmes\\_mar2007.c](http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tmes_mar2007.c)

BURITY, Joanildo A. *Identidade e Múltiplo Pertencimento nas Práticas Associativas Locais*. Trabalhos para Discussão, n. 108, Março, 2001. Disponível em:  
<http://www.fundaj.gov.br/tpd/108.html>.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo*. Brasília, DF, GESST/SER/UnB, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*.1988.

BRASIL, *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*, Lei nº 8742/1993

BRASIL. Presidência da República, *Lei nº 9.790*. Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Brasília, DF, 23 de março de 1999.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *Portaria Interministerial nº 3.219*, de 21 de setembro, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Manual de Orientações sobre a Transição da Rede de Educação Infantil*

*Financiada com Recursos da Assistência Social: Articulação entre Assistência e Educação.* Brasília, 2008.

BRASIL. *Conselho Nacional de Assistência Social.* Resolução 109. Brasília, DF, 25 de novembro de 2009.

CEZNE, Andréa, Nárriman. *Instituições de Assistência Social e Imunidade Tributária.* Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. PPGD – Programa de Pós – Graduação em Direito, Porto Alegre, 2005.

FRANCISCO, Elaine M. V.; ALMEIDA, Carla Cristina L. de. *Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas.* São Paulo, Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 3, n.2, p 20 – 31, maio-ago, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo (orgs.). *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo: Brasiliense, 1987.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social.* 3 ed., São Paulo. Editora Cortez, 2008.

Oliveira, Anna Cynthia. *Terceiro setor: uma agenda para reforma do marco legal.* Rio de Janeiro: Comunidade Solidária, 1997

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais.* São Paulo, Cortez, 2003.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reiventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor*

*público*. Trad de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, 2006, pp. 651 a 613. E SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.) *O Comunidade Solidária: O não – enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo, Cortez, outubro, 2001.

RODRIGUES, Maria C. P. *Fim Social, Meios Privados*. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v.53, n. 1, 1999.

TELLES, Vera da S. Política e Espaço Público na Constituição do “Mundo Comum”: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: *Direitos Sociais: Afinal de que se trata?*, Belo Horizonte, UFMG, 1999.

Recebido em 24/05/2013 e  
aceito em 12/12/2013.

---

**Title:** *The unified system of social assistance (SUAS) and the non-state social services network: impasses and perspectives for the consolidation of social rights.*

**Abstract:** *The paper analyzes the participation of non-state organizations on the institutionalization of the Sistema Único de Assistência Social (Unified System of Social Assistance) – SUAS. The aim is to discuss the prospects for integration of these organizations in the construction and consolidation of the SUAS. From the characterization of the historical trajectory of the private network in social assistance, we analyze the changes in the role of non-state organizations introduced by the National Social Assistance Policy and the creation of the SUAS, taking the description of the new funding mechanisms. It is argued that even though traditional practices still prevail in the participation of these organizations in social assistance, there are possibilities for its positive contribution to the institutionalization of SUAS. For this, we adopt the*

*discussion of the role of social networks in the construction and consolidation of social rights.*

**Keywords:** *Unified System of Social Assistance (SUAS); non-state organizations; social assistance; social networks.*

---