

O SUAS ATUA EM REDE? UMA ANÁLISE DAS UNIDADES DE ACO- LHIMENTO

Elder Carlos Gabrich Junior¹
Luiza Moreira Arantes de Castro²
Maíra dos Santos Moreira³

1 INTRODUÇÃO

O desenho legal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao dispor que a assistência social é realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas, colocou em sua base a existência de uma rede de atores que compõe o sistema. O termo rede, e sua gestão, é utilizado para denotar um modelo de governança que envolve diversos atores, públicos e privados, no desenho e implementação de políticas públicas.

Fato é que a percepção do SUAS enquanto uma política em rede se coloca acertada quando da reflexão de que as instituições governamentais se mostram insuficientes ou inadequadas, tanto técnica quanto gerencialmente, na implementação e execução de políticas públicas. A ideia mais contemporânea defende o reconhecimento e a articulação com atores da sociedade em redes e o uso delas leva a uma combinação de recursos públicos e privados na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, é diagnosticada uma substituição da capacidade de controle por parte do governo pela capacidade de indução de políticas.

No entanto, o pressuposto para o funcionamento dessas redes reside na corresponsabilidade, ou seja, são necessários objetivos comuns, responsabilidades concretas para cada parte e colaboração desenhada de forma efetiva. A normatização do SUAS traz todas essas questões e, no que se refere à Proteção Social Especial, a necessidade da atuação em rede fica ainda mais evidente.

¹ Especialista em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais. E-mail: elder.gabrich@gmail.com.

² Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais. E-mail: luizamacastro@gmail.com.

³ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais. E-mail: maira.dos.santos.moreira@gmail.com.

O foco central do presente trabalho é a discussão acerca da absorção desse conceito de atuação em rede pelos atores que compõem o Sistema. A discussão colocada se centra no questionamento do reconhecimento dos atores que compõem a rede do SUAS e do desenho estratégias interorganizacionais no âmbito do Sistema para um desenvolvimento de toda a rede. No caso, a análise se centrará nas unidades de acolhimento da “rede privada”.

A estrutura do presente trabalho é composta por uma apresentação e contextualização da assistência social desde o período pré-constituição de 1988 até a organização do SUAS. Em seguida será apresentado referencial teórico do enfoque das redes de políticas públicas e de sua gestão. A seção seguinte esclarece os conceitos e diretrizes das entidades e organizações da assistência social, conforme normatização vigente do SUAS.

Para introduzir a pesquisa realizada será feita uma apresentação do Censo SUAS enquanto uma fonte de dados relevante para caracterizar as estruturas que compõem o Sistema. O início da análise se firmará sobre uma estatística descritiva de indicadores de desenvolvimento dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), unidades gerenciadas pelo Executivo Municipal, e das Unidades de Acolhimento, estas gerenciadas em sua maioria pelas Organizações da Sociedade Civil. As unidades em análise estão localizadas no Estado de Minas Gerais.

A descritiva será seguida de análise comparativa de indicadores do desenvolvimento dos CRAS e das Unidades de Acolhimento e suas evoluções durante o período de 2012 a 2014. O recorte temporal foi escolhido em função da disponibilidade dos dados do Censo SUAS, pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) desde 2007, mas que apenas a partir de 2012 incluiu um levantamento específico sobre as Unidades de Acolhimento.

Por fim, serão expostas as conclusões da presente pesquisa.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

A presente seção busca traçar breve resumo do desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, desde períodos anteriores a promulgação da Constituição Federal de 1988 - CF/88 até a atualidade. Serão mencionados os principais dispositivos legais que versam sobre a política de assistência social, bem como conceitos e definições pertinentes a esta temática.

2.1. A trajetória da assistência social no Brasil: o período pré Constituição Federal de 1988

A política de assistência social executada pelo governo federal até 1988 era formada por um conjunto desarticulado e superposto de instituições que atuavam de forma isolada e

centralizada. Como destaca Aguiar (1997, p. 9), existiram vários ministérios e secretarias nacionais com denominações diversas que atuavam no campo da assistência social, o que teve o efeito de enfraquecer a ação governamental ao dividir o comando e pulverizar os recursos, programas e projetos.

A isso se soma o fato de que os governos estaduais e municipais também executavam suas ações, muitas vezes marcadas pelo “primeiro-damismo” e por uma concepção caritativa e descontínua das ações de assistência social (ARRETCHE, 2000, p. 171). A ausência de uma demarcação clara dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à oferta de bens e serviços de assistência social no Brasil fortaleceu a concepção assistencialista estreita que permeou esta política na maior parte de sua história, tendendo a estigmatizar os beneficiários (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005).

Alguns fatores contribuíram para o esgotamento desse modelo, dentre os quais: a falta de organicidade do conjunto de instituições atuando na área; o agigantamento dos problemas; a insuficiência dos recursos destinados à assistência social e os movimentos sociais em defesa da cidadania, que buscavam maior controle social (AGUIAR, 1997, p. 9).

2.2. A assistência social na Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social

Com a Constituição Federal de 1988 - CF/88 surgem modificações significativas na área da assistência social. A assistência social passou a ser considerada responsabilidade estatal, conteúdo de uma política pública de proteção social não contributiva de caráter contínuo e não mais um conjunto de ações com atividades e atendimentos eventuais. O princípio da subsidiariedade da ação estatal na área foi desnaturalizado e um novo campo de efetivação dos direitos sociais foi introduzido. A inclusão da assistência social na seguridade representou uma guinada conceitual para a área, que até então ocupava um lugar marginal entre as políticas sociais (SPOSATI, 2009, p. 14).

Sposati destaca que o modelo estabelecido pela Constituição para o sistema de proteção social brasileiro expressa uma relação do presente com o futuro e, portanto, está mais próximo de um vir a ser que de uma racionalidade da real oferta da assistência social em 1988 e até atualmente. “Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças” (SPOSATI, 2009, p.17).

Essa nova concepção da assistência social foi aprofundada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993, atualizada em 2011. A LOAS (Lei nº 8.742/93) afirmou a

descentralização político-administrativa para estados, Distrito Federal e municípios, com comando único em cada esfera, como uma das diretrizes da assistência social e detalhou o formato descentralizado da política, listando as competências de cada nível de governo.

Ao lado da descentralização, a participação social e a primazia da responsabilidade do Estado foram também estabelecidas como diretrizes da política, aprofundando a mudança de paradigma trazida pela Constituição. Foi instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), composto de forma paritária e com caráter participativo e deliberativo, que substituiu o CNSS e incorporou novas competências, como a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e dos critérios de transferência de recursos para os estados, municípios e Distrito Federal e o acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos destinados à área (art. 18).

Além disso, a LOAS determinou a criação de fundos específicos para o financiamento da política de assistência social em cada esfera (arts. 27-29). O repasse de recursos financeiros para os entes federados ficou condicionado à efetiva instituição e funcionamento de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e à previsão no orçamento da seguridade de alocação de recursos próprios nos fundos (art. 30).

A LOAS buscou ainda definir mais claramente as ações assistenciais, os critérios de elegibilidade (de idade e renda) e o público-alvo (crianças, jovens, idosos, pessoas com deficiência e famílias). Foram definidos quatro tipos de ações assistenciais: serviços, programas, projetos e benefícios. Os benefícios são divididos entre o BPC e os benefícios eventuais, que são auxílios pagos por natalidade ou morte (ou outras necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária) às famílias com renda familiar mensal per capita inferior a um quarto de salário mínimo (art. 22). O BPC teve seu valor atrelado ao salário mínimo e foi garantido a todos os idosos e portadores de deficiência pobres (com renda familiar mensal per capita inferior a um quarto de salário mínimo), sem exigência de contrapartida contributiva (art. 20). A LOAS reiterou, portanto, a mudança na forma tradicional de conceber a assistência social. Nos anos imediatamente posteriores à aprovação desta lei, houve, no entanto, pouca alteração da oferta e prestação de serviços socioassistenciais.

2.3. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabeleceu o conceito e a base de organização do SUAS e marcou o início efetivo da implementação do novo modelo de assistência social no Brasil. A PNAS estabeleceu o fio condutor de uma política de proteção pública afiançadora de direitos (SPOSATI, 2009, p. 40).

A PNAS estabeleceu três funções, que passaram a ser os objetivos da assistência social: vigilância social, defesa de direitos e proteção social (BRASIL, 2004 e 2011). A função de vigilância social diz respeito “à produção, sistematização de informações, indicadores e

índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida” que possam causar desproteção (BRASIL, 2004, p. 39; SPOSATI, 2009, p. 41). A ideia, portanto, é que estejam disponíveis informações capazes de identificar e mensurar no território situações de riscos e vitimizações.

A função de defesa social e institucional refere-se à garantia aos usuários de acesso ao conhecimento sobre direitos socioassistenciais e de defesa destes direitos pelo usuário. Estes direitos incluem o atendimento digno, o protagonismo e manifestação de seus interesses e convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 40).

A função de proteção social refere-se às seguranças de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, de convívio ou vivência familiar e de acolhida e é operada pela rede de serviços e benefícios. A garantia de segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia se faz basicamente através dos benefícios continuados e eventuais, destinados principalmente a pessoas idosas ou com deficiência, famílias vítimas de calamidades e emergências ou em situações de situações de forte fragilidade pessoal e familiar. A segurança de convívio familiar é garantida por meio de cuidados e serviços socioeducativos, lúdicos e culturais que reforcem ou restabeleçam vínculos pessoais, familiares ou comunitários. A segurança de acolhida busca proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de pessoas, operando através de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais para estes indivíduos (BRASIL, 2004, p. 39; SPOSATI, 2009, p. 41).

A proteção social passou a se organizar em níveis de complexidade, possibilitando uma combinação entre as iniciativas tradicionais, que atuavam após a ocorrência de riscos e agressões com um novo campo que se pretende agir preventivamente em relação a estas situações (2011, art. 6º-A da LOAS).

No primeiro nível está a proteção social básica, que como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela tem como público-alvo a população em situação de vulnerabilidade social em função da pobreza, privação de renda e/ou de acesso a serviços ou da fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Neste nível de proteção está previsto o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de atendimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, além dos benefícios de prestação continuada e os eventuais. Para a execução dos serviços de proteção social básica foi prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (BRASIL, 2004, p.33 e 2011, art. 6º-C da LOAS).

Um importante princípio norteador do SUAS trazido pela PNAS é o de territorialização. Segundo ele, deve-se buscar reconhecer os espaços nos quais a população vive e respeitar

seus valores, referências e hábitos, destacando que as condições de vida e a qualidade de um território podem ser fatores de desproteção.

Com base neste princípio, os CRAS foram definidos como equipamentos públicos municipais de base territorial, a se localizarem em áreas de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011, art. 6º-C da LOAS, §1º). O CRAS deve funcionar como porta de entrada do usuário ao SUAS. Cabe ao CRAS executar serviços de proteção social básica e organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, como o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), serviços socioeducativos para crianças e adolescentes e centros de convivência para idosos (BRASIL, 2004, p.36).

A proteção social especial é direcionada a famílias e pessoas que, em decorrência de abandono, maus tratos (físicos ou psíquicos), abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e outras situações, se encontram em situação de risco pessoal e social. Ou seja, a proteção social especial age em situações de violações de direitos, requerendo um acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (BRASIL, 2004, p.37 e 2011, art. 6º-A da LOAS).

A proteção social especial subdivide-se em média e alta complexidade. A proteção social especial de média complexidade compreende serviços de atendimento a famílias e indivíduos que sofreram uma violação de direitos, mas não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, sendo possível reafirmá-los. Neste sentido, ela atua visando reforçar o convívio sociofamiliar e comunitário. A proteção social especial de média complexidade deve ser ofertada precipuamente nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que são unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional (BRASIL, 2011, art. 6º-C da LOAS, §2º). São exemplos de serviços deste nível de complexidade o Plantão Social, a Abordagem de Rua e o Cuidado no Domicílio (BRASIL, 2004, p. 38).

A proteção social especial de alta complexidade compreende os serviços de proteção integral para famílias e indivíduos sem referências ou em situação de ameaça, que precisaram ser retirados de seu núcleo social. São exemplos de serviços deste nível de complexidade a Casa Lar, Família Acolhedora, Albergue, etc. (BRASIL, 2004, p. 38).

Outro princípio importante presente na concepção do SUAS é a matricialidade sociofamiliar. Este princípio reconhece a família como núcleo protetivo intergeracional, mediadora das relações dos sujeitos com a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida. Pode-se perceber a centralidade dada à família na descrição dos serviços de proteção básica e na forma prevista para a atuação da proteção especial, que buscam ao máximo preservar

e fortalecer os vínculos familiares. Esta centralidade da família na política de assistência social repousa no “pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros, é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (BRASIL, 2004, p. 41).

Ainda sobre o processo de regulamentação operacional da política de assistência social, foi aprovada em 2006 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, que estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários, entre outros. Entre estes princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS estão a garantia da educação permanente dos trabalhadores e da “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização. Esta norma estabeleceu também a composição mínima das equipes de referência da proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade, além de listar as funções essenciais para a gestão do SUAS, como coordenação da proteção social básica, coordenação da proteção social especial e planejamento e orçamento, entre outras, para cada esfera de governo (BRASIL, 2006). A resolução 17 de 2011 do CNAS ratificou as equipes de referência estabelecidas na NOB-RH e acrescentou o reconhecimento de outras categorias profissionais que podem atender as especificidade e contribuir para o aprimoramento dos serviços socioassistenciais e da gestão do SUAS, como antropólogos, sociólogos e pedagogos, entre outros. Em 2009, foi aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou nome, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado dos serviços da assistência social (BRASIL, 2009).

Nessa seção buscamos destacar as principais regulamentações e diretrizes que orientam a política de assistência social atualmente, organizada de forma sistêmica no SUAS. Na próxima seção, abordaremos o enfoque das redes, buscando aplicá-lo ao SUAS.

3 A PERSPECTIVA DAS REDES E DE SUA GESTÃO

Apresentado o contexto geral da assistência social pré-constituição e da formação do SUAS e de seus princípios, o trabalho agora se focará na perspectiva de atuação em rede proposta pela normatização do Sistema. Como se verá na seção seguinte, a gestão de redes no SUAS se mostra de forma imprescindível nos serviços de proteção social especial de alta complexidade. Como já foi colocado, os serviços da proteção social especial de alta complexidade são devidos àqueles cidadãos que sofreram violações de direitos e conseqüente rompimento dos seus vínculos sociais e familiares e, por esta razão, necessitam de proteção

integral por parte do estado e acolhida em instituições públicas ou privadas que prestam esse serviço específico.

3.1. O enfoque das redes na literatura

O modelo de redes tem sido utilizado por diferentes disciplinas sendo que, no caso gestão intergovernamental, é um tópico emergente das disciplinas da política e da administração (FLEURY, 2002).

Numa apresentação conceitual do enfoque das redes para a administração pública podemos resgatar alguns aspectos. O'Toole (1997, p. 45) afirma que "redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou partes onde a subordinação de cada parte não se resume a uma questão formal em um arranjo hierárquico". O autor defende que as redes mostram alguma estabilidade estrutural, mas se estendem além de amarras institucionais e formais (O'TOOLE, 1997). Ademais, O'Toole (1997) defende que a "cola" que une as partes da rede pode se tratar de relações de autoridade, de troca e coalisões baseadas em um interesse comum operacionalizado por uma estrutura com várias unidades.

Um segundo conceito relevante acerca das redes pode ser extraído de Börzel (1997). A autora defende que as redes de políticas públicas são uma forma específica de governança e se tratam de um "conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que intercambiam recursos para perseguir os interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de se alcançar metas comuns" (BÖRZEL, 1997, P.3)

Dadas as conceituações, é relevante afirmar que as diferentes redes apresentam diversos padrões de conformação e operação e podem ser classificadas por algumas dimensões. As dimensões de classificação propostas por Fleury (2002) são as seguintes: nível de institucionalização (estável/instável), número de participantes (restrita/aberta), a configuração de políticas (setorial/transetorial), tipos de atores envolvidos (pessoas/governos/outras instituições) e equilíbrio de poder (heterogêneas e homogêneas). Ademais, são indicadas outras variáveis para análise das redes de políticas públicas, quais sejam: transitoriedade ou permanência, cooperação ou competição, solidariedade ou conflito, igualdade ou diversidade e construção ou desconstrução (BÖRZEL, 1997; FLEURY, 2005).

Para o presente trabalho, o termo rede, e sua gestão, será utilizado para denotar um modelo de governança que envolve diversos atores, públicos e privados no desenho e implementação do SUAS por meio, inclusive, da prestação direta de serviços aos cidadãos. No caso, ao se assumir o SUAS enquanto uma política em rede da qual participam governos, entidades e instituições, trabalhadores, gestores e usuários, a expectativa é que as diferentes partes obtenham incentivos equitativos de desenvolvimento. Ora, se uma política sistêmica

que tem em sua base a perspectiva de rede não é exitosa em promover o desenvolvimento equitativo de todos os atores que a compõem, restará prejudicada a implementação da política e, conseqüentemente, o atendimento ao cidadão.

3.2. A gestão de redes

Por todas as questões colocadas, pode-se perceber que o ambiente no qual se insere a administração pública atualmente caracteriza-se por transformações estruturais que impactam o papel do Estado enquanto formulador ou executor de políticas públicas. Conforme afirma Fleury (2005, p. 82), a partir da atuação em rede “o Estado ganha novos contornos tanto como instância de regulação social ou ator político que fixa objetivos para o bem comum, quanto arena decisória, onde são construídas as políticas ou provedores de bens e serviços públicos essenciais aos cidadãos”.

Dada a nova conformação do Estado derivada da perspectiva das redes, resta o desenvolvimento de um novo paradigma de gestão que possa ser adequado para prover bases mais sólidas de ação da rede e da, conseqüente, prestação do serviço público.

No entanto, a respeito do novo paradigma, a autora coloca a indagação: “uma vez que as redes são formadas por atores autônomos com interesses múltiplos, clusters de recursos fragmentados, centros decisórios dispersos e ambientes institucionais complexos, é possível desenhar e desenvolver princípios e estratégias de gestão capazes de produzir resultados coletivos? Em caso positivo, quais os limites dessas estratégias? Quais as influências das características estruturais das redes sobre esses limites?” (FLEURY, 2005, p.83).

A percepção geral acerca da questão das redes, conforme demonstra o questionamento proposto, reside na gestão da nova institucionalidade proposta pelo modelo. Algumas questões que dificultam a formação de um novo paradigma de gestão residem em fenômenos tradicionais. Um desses fenômenos é o fato de que os modelos tradicionais de gestão (tanto das entidades que fazem parte das redes quanto dos governos) são pensados para situações intraorganizacionais, que não se valem para uma atuação interorganizacional proposta pela atuação em rede (FLEURY, 2005).

Nesse sentido, faz-se pertinente a análise da atuação em rede por parte do SUAS. Apesar de o Sistema trazer em sua concepção a atuação em rede, essa gestão realmente ocorre? Há um reconhecimento fático de todos os atores que compõem o Sistema? A atuação do SUAS consegue se pautar por uma estratégia interorganizacional ou os atores permanecem insulados, apesar da rede institucionalizada?

Essas são questões relevantes, cujas análises e respostas podem fortalecer a atuação sistêmica a aprimorar o atendimento ao cidadão.

4 ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme definido na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, as entidades e organizações de assistência social são instituições sem fins lucrativos, responsáveis por prover atendimento, assessoramento e garantir acesso aos direitos referentes à área de assistência para todos os cidadãos (BRASIL, 1993). O Decreto Federal nº 6.308 de 2007 aprofunda essa conceituação e segmenta tais entidades e organizações em 03 tipos, que diferem quanto aos serviços prestados e público atendido:

Art. 2º As entidades e organizações de assistência social podem ser, isolada ou cumulativamente:

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 da Lei nº 8.742, de 1993 [LOAS], e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei;

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 da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei; e

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, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei.

(BRASIL, 2007. Destaques Nossos)

Para que possam prestar os serviços elencados no trecho supracitado, as entidades e organizações devem inscrever-se nos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios em que estão situadas e, quando a municipalidade não dispuser desse Conselho, a inscrição deve ser realizada no Conselho Estadual de Assistência Social (BRASIL, 2007).

Tal inscrição é condição necessária, mas não suficiente para que as entidades e organizações possam integrar a rede do SUAS. Após inscrever-se, essas instituições devem solicitar a Certificação de Entidades de Assistência Social junto ao MDS. Durante esse processo, será verificado se as ações e serviços desenvolvidos pela entidade são preponderantemente da área de assistência, são constantes, não exigem nenhuma contribuição das pessoas atendidas e adequam-se aos padrões exigidos na LOAS. Caso todas essas condições sejam atendidas, a instituição é certificada e recebe alguns benefícios como a priorização na celebração de convênios com o poder público de quaisquer uma das esferas de governo e a isenção de contribuições sociais (BRASIL, 2015 b).

A Certificação de Entidades de Assistência Social apresenta-se relevante no sentido de fomentar a participação da sociedade na execução da Política Nacional de Assistência Social e expandir a oferta dos serviços de assistência ao cidadão. Contudo, é importante ressaltar a baixa disponibilidade de dados sobre a prestação e a qualidade dos serviços executados por estas instituições, sobretudo as de assessoramento e de defesa e garantia de direitos, o que sugere menor capacidade de monitoramento e controle do poder público sobre tais entidades.

Sobre as entidades e organizações privadas que prestam os serviços de atendimento, destacam-se às Unidades de Acolhimento não governamentais. Tratam-se de equipamentos da assistência social responsáveis pela prestação dos Serviços de Proteção Social Especial de alta complexidade. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009), esclarece que tais unidades são destinadas a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir sua proteção integral. Nesses locais, também é feito o atendimento de pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência, usuários de substâncias psicoativas e jovens egressos de serviços de acolhimento institucional (BRASIL, 2009).

Conforme esclarecido na Resolução supracitada, o acesso a estas unidades se dá por demanda espontânea, por determinação do Poder Judiciário ou do Conselho Tutelar, no caso de crianças e adolescentes, e por encaminhamento do CREAS ou de agentes institucionais de serviços em abordagem social, no caso de adultos e famílias. Trata-se de um equipamento de natureza não exclusivamente privada, visto que existem algumas Unidades de Acolhimento administradas pelo poder público.

As Unidades de Acolhimento se dividem em 07 tipos, quais sejam: Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa Lar em Aldeia, Casa de Passagem, República, Residência Inclusiva e Outras, que diferem quanto ao tipo de público atendido e edificação em que estão instaladas⁴.

Segundo informações do MDS, até o ano de 2014, o estado de Minas Gerais contava com 854 unidades de acolhimento. Ressalta-se que dentre elas, há pequena parcela de unidades geridas pelo poder público, as chamadas Unidades de Acolhimento governamentais. Do total de unidades do estado, apenas 187, ou 22% do total, são governamentais (BRASIL, 2015). Estas não são consideradas entidades de assistência social privadas e não necessitam de ser submetidas ao processo de certificação supracitado.

Os dados apresentados acima demonstram que os serviços de acolhimento institucional, prestados à pessoas e famílias vítimas ou em grave risco de violência, são executados majoritariamente por organizações do terceiro setor, sem fins lucrativos.

⁴ Informações aprofundadas a respeito de cada um dos tipos de Unidades de Acolhimento podem ser consultadas em Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, cujas referências encontram-se no final deste trabalho.

Sendo os serviços de acolhimento uma importante atividade desenvolvida no eixo de proteção social especial, nota-se uma diferença crucial entre este e o eixo de proteção social básica: enquanto as atividades de proteção social especial contam com expressiva participação das entidades privadas de assistência social, as ações da proteção básica concentram-se nos CRAS, cuja gestão é exclusiva do poder público.

A constatação apresentada acima suscita discussões a respeito da atuação em rede fomentada pelo SUAS. A percepção desse Sistema enquanto uma política em rede se coloca acertada quando da reflexão de que as instituições governamentais se mostram insuficientes ou inadequadas, tanto técnica quanto gerencialmente, para a implementação e execução de políticas públicas. A ideia mais contemporânea defende o reconhecimento e a articulação com atores da sociedade em redes e o uso delas leva a uma combinação de recursos públicos e privados na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, é diagnosticada uma substituição da capacidade de controle por parte do governo pela capacidade de indução dos serviços a serem prestados pelas instituições.

No entanto, o trabalho em rede não consiste na simples cessão de atividades para entidades de outros setores, ele pressupõe uma série de organizações, públicas e/ou privadas, que atuam conforme as mesmas diretrizes, de maneira articulada e orientam-se para o alcance de objetivos comuns, com responsabilidades concretas para cada parte e colaboração desenhada de forma efetiva.

Desse modo, na seção seguinte utilizaremos dados referentes à atuação dos CRAS e das unidades de Acolhimento com o intuito de levantar indícios acerca do êxito do SUAS em sua articulação com as entidades privadas de assistência social e sua capacidade de induzi-las à alcançar os objetivos propostas pela Política Nacional de Assistência Social.

5 O CENSO SUAS: CRAS E UNIDADES DE ACOLHIMENTO

Para empreendermos a análise sobre o reconhecimento do sistema das entidades enquanto partes da rede do SUAS, serão utilizados os dados do Censo SUAS de 2012, 2013 e 2014. Realizado anualmente pelo MDS, o Censo SUAS é um processo de coleta de dados que objetiva levantar informações a respeito das condições do Sistema Único de Assistência Social em todos os municípios do Brasil.

O preenchimento do Censo é de responsabilidade das Secretarias e Conselhos Municipais de Assistência (BRASIL, 2015 a) e é realizado em duas etapas: primeiro, os dirigentes dos órgãos e entidades públicas e privadas de assistência social preenchem questionário em papel com as informações a respeito de sua instituição. Após, tais questionários são entregues ao órgão gestor de assistência do município, que lança as informações em um formulário eletrônico.

Na primeira coleta de dados do Censo SUAS, realizada em 2008, foram levantados dados apenas dos CRAS. Ao longo dos anos foram acrescentados ao Censo o registro de dados de outras unidades de assistência social, como os CREAS e os Centros de Convivência (BRASIL, 2015 a). As Unidades de Acolhimento passaram a integrar o Censo SUAS a partir de 2012, o que justifica a seleção do triênio 2012-2014 para elaboração do presente estudo.

Com relação aos questionários do Censo SUAS para os CRAS e Unidades de Acolhimento, ambos se iniciam com seções onde os respondentes devem acrescentar dados de identificação das entidades (nome, endereço, telefone, dentre outras), e após, devem ser preenchidas informações a respeito de sua estrutura física (número de salas, de banheiros, condições de acessibilidade, etc.). Outra semelhança entre os questionários é a seção de recursos humanos, destinada à coleta específica de dados sobre os funcionários de cada uma das entidades.

As demais partes do questionário são distintas e versam sobre as atividades, serviços desenvolvidos e perfil do público atendido por cada entidade. No caso dos CRAS, são feitas perguntas a respeito do desenvolvimento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da atuação das Equipes Volantes, cadastramento no CadÚnico e benefícios eventuais concedidos pelo CRAS, atendimento às comunidades tradicionais, dentre outras. O foco das perguntas do questionário das Unidades de Acolhimento é na caracterização do público acolhido. Há questões que versam sobre a idade, sexo, município de origem e existência de deficiência das pessoas acolhidas. As perguntas relacionadas aos serviços prestados pela unidade também estão presentes, porém em quantidade inferior às do questionário do CRAS.

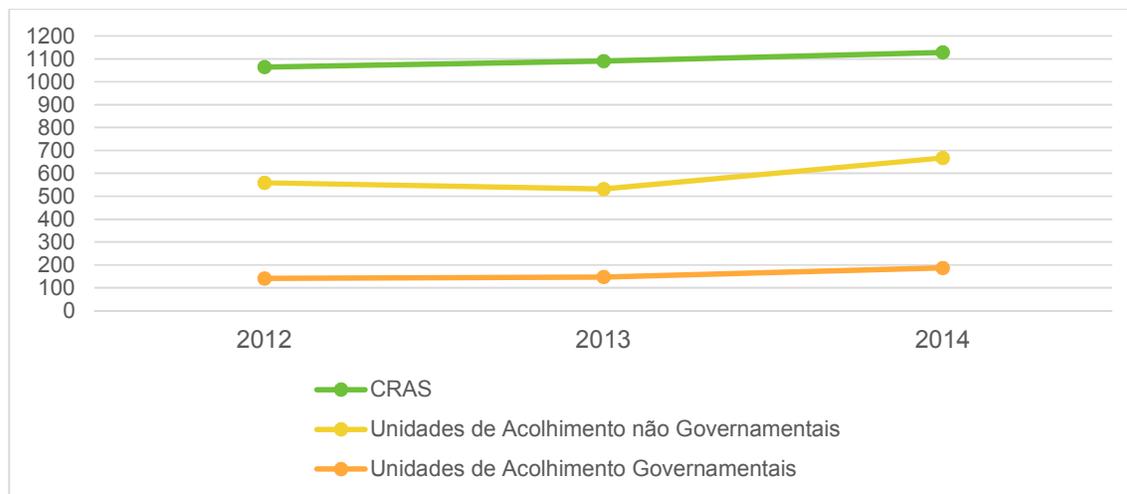
Após término do prazo para preenchimento do questionário e lançamento das respostas no formulário eletrônico, o MDS consolida e divulga publicamente em seu sítio eletrônico os dados do Censo SUAS para todos os municípios do país. As bases de dados referente aos CRAS e às Unidades de Acolhimento podem ser consultadas separadamente.

Com relação as bases de dados dos CRAS de 2012 a 2014, notou-se preenchimento satisfatório. O número total de variáveis da base apresentou elevação no triênio analisado, devido ao acréscimo de perguntas no questionário. As variáveis referentes à identificação dos Centros foram preenchidas adequadamente. De um modo geral, não foram constatados problemas graves no preenchimento que poderiam inviabilizar qualquer tipo de análise. Situação análoga foi constatada após verificação das bases de dados referentes às Unidades de Acolhimento. Percebeu-se que a elevação do número de variáveis no triênio pesquisado foi maior nesta base. Uma possível explicação seria o fato de que o Censo SUAS Acolhimento é mais recente o que o dos CRAS e, desse modo, tem passado por maiores ajustes nos questionários. Findada a verificação da qualidade das bases, na seção seguinte, iniciaremos a análise propriamente dita dos dados coletados.

6 OS INDICADORES SINTÉTICOS DE DESEMPENHO DOS CRAS E DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à evolução da quantidade de CRAS e Unidades de Acolhimento no triênio estudado. Conforme dados do Censo SUAS do período, entre 2012 e 2014 houve elevação do número total de CRAS e de Unidades de Acolhimento em Minas Gerais, entretanto, o percentual de aumento destas foi consideravelmente menor que o dos Centros, conforme sintetizado no Gráfico a seguir:

Gráfico 1: Evolução Absoluta do número de CRAS, Unidades de Acolhimento Governamentais e Unidades de Acolhimento não Governamentais entre 2012 e 2014. Minas Gerais. Censo SUAS



Fonte dos Dados: Censo SUAS. Elaboração Própria.

O Gráfico sintetiza um comportamento relevante: as entidades de assistência social geridas pelo poder público, quais sejam: CRAS e Unidades de Acolhimento Governamentais, apresentaram elevação do número total de unidades no período analisado. Já as Unidades de Acolhimento não governamentais, que compõem a rede de entidades privadas de assistência, diminuíram em 2013 e retomaram o crescimento em 2014. A seguir, apresenta-se tabela com os valores percentuais de variação das entidades analisadas:

Tabela 1: Evolução Absoluta do número de CRAS, Unidades de Acolhimento Governamentais e Unidades de Acolhimento não Governamentais entre 2012 e 2014. Minas Gerais. Censo SUAS

Ano	CRAS	Unidades de Acolhimento não Governamentais	Unidades de Acolhimento Governamentais
2012	1065	559	141
2013	1091	532	147
2014	1129	667	187
Variação Percentual 2012 a 2014 (%)	6,01	19,32	32,62

Fonte dos Dados: Censo SUAS. Elaboração Própria.

Apesar de todas as entidades analisadas terem apresentado variação positiva no triênio 2012-2014, percebe-se que no caso das Unidades de Acolhimento Governamentais esta variação apresentou-se bem superior às registradas nas Unidades de Acolhimento não Governamentais. Os dados do Gráfico e da Tabela sugerem maior facilidade do SUAS em expandir rede de entidades governamentais, ante a rede privada de assistência social.

A verificação da evolução da quantidade absoluta das entidades privadas de assistência social é relevante, porém não suficiente para analisar o reconhecimento pelo SUAS de todos os atores como partes integrantes dessa rede. Desse modo, para prosseguir com a análise, utilizaremos indicadores relacionados ao desempenho dos serviços ofertados pelos CRAS e Unidades de Acolhimento Governamentais e não Governamentais, com vistas a obter indícios do êxito ou insucesso da articulação de rede promovida pelo SUAS.

6.1. Apresentação do IDCRAS enquanto um indicador sintético de parâmetro

Para a elaboração de uma análise a respeito da evolução e desenvolvimento das unidades de acolhimento no Estado de Minas Gerais será utilizado como parâmetro o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRAS, medida elaborada e aferida pelo MDS. A presente subseção se presta à apresentação da medida.

Até o ano de 2014, o MDS definia o IDCRAS como:

(...)um indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos CRAS, segundo as informações coletadas no Censo SUAS com respeito a **quatro dimensões: atividades realizadas, horário de funcionamento, estrutura física e recursos humanos** disponíveis no equipamento público. O IDCRAS classifica os equipamentos em 10 estágios de desenvolvimento, elaborados em função da combinação dos graus de desenvolvimento (insuficiente, regular, suficiente e superior) das quatro dimensões citadas. (BRASIL, 2015 c. Destaque nosso.)

O IDCRAS é considerado um indicador sintético por combinar em um mesmo indicador, informações de vários aspectos a respeito do CRAS, aspectos esses, destacados no

trecho supracitado. A vantagem do indicador sintético é resumir em apenas um número, uma série de aspectos relacionados a uma realidade.

Para o cálculo do IDCRAS o MDS avaliava, primeiramente, o grau de desenvolvimento de cada um dos CRAS dentro de cada uma das dimensões listadas. Para tal criou-se, com base nas diretrizes da NOB-SUAS, uma lista de critérios para cada dimensão e, a partir do número de critérios atendidos por cada um dos CRAS, verificava-se em qual nível de desenvolvimento aquele Centro estava. Os níveis de desenvolvimento que os CRAS podiam atingir em cada dimensão eram: insuficiente, regular, suficiente ou superior. Quanto mais critérios atendidos em cada dimensão, maior era o nível de desenvolvimento do CRAS, pois a instituição estava operando em consonância às diretrizes elencadas na NOB-SUAS (BRASIL, 2015 d).

O resultado final do IDCRAS era obtido a partir da combinação dos níveis de desenvolvimento alcançados pelo CRAS em cada uma das 04 dimensões analisadas, sendo que cada CRAS poderia ser alocado em um dos 10 estágios listados a seguir:

Estágio 1 se as quatro dimensões são INSUFICIENTE;
Estágio 2 se três das quatro dimensões são INSUFICIENTE;
Estágio 3 se duas das quatro dimensões são INSUFICIENTE;
Estágio 4 se uma das quatro dimensões são INSUFICIENTE;
Estágio 5 se todas as dimensões são REGULAR;
Estágio 6 se três dimensões são REGULAR e uma é SUFICIENTE ou SUPERIOR;
Estágio 7 se duas dimensões são REGULAR e duas é SUFICIENTE ou SUPERIOR;
Estágio 8 se uma dimensão é REGULAR e três são SUFICIENTE ou SUPERIOR;
Estágio 9 se todas as dimensões são no mínimo SUFICIENTE, exclusive as quatro dimensões SUPERIOR;
Estágio 10 se as quatro dimensões são SUPERIOR;
(BRASIL, 2015 c.)

Desse modo, se um CRAS fosse considerado “Insuficiente” nas dimensões “Atividades Realizadas” e “Estrutura Física”, “Superior” na dimensão “Horário de Funcionamento” e “Regular” na dimensão “Recursos Humanos”, ele alcançaria o segundo estágio de desenvolvimento. De um modo geral, o nível de desenvolvimento recorrente nas 04 dimensões analisadas definia o estágio de desenvolvimento do CRAS para o indicador.

A partir de 2015, o MDS elaborou nova metodologia para o cálculo do IDCRAS. Primeiramente, houve a exclusão da dimensão “horário de funcionamento”, já a dimensão “atividades realizadas” passou a ser denominada “serviços e benefícios”, as dimensões “estrutura física” e “recurso humanos” foram mantidas, totalizando 03 dimensões de análise.

Com relação aos níveis de desenvolvimento em cada dimensão, os conceitos “insuficiente”, “regular”, “suficiente” e “superior” foram substituídos por uma sequência numérica que varia de 1 a 5, sendo o nível 5 aquele cujas condições do CRAS são as mais desejáveis e o nível 1, as menos desejáveis. Os critérios avaliados em cada uma das dimensões também

foram alterados para adequar-se à nova divisão de níveis. Por fim, o IDCRAS é calculado a partir da média aritmética simples do nível de desenvolvimento do CRAS em cada dimensão analisada.

De acordo com esta nova Metodologia, um CRAS que tenha atingido o Nível 5 na dimensão de “recursos humanos”, Nível 2 na dimensão “estrutura física” e Nível 2 na dimensão “serviços e benefícios”, obterá IDCRAS de 3, $((5 + 2 + 2)/3)$. Diferente do cálculo anterior, valores recorrentes não são determinantes na nota final. Percebe-se que, com a metodologia nova, o MDS simplificou o cálculo do indicador.

Salienta-se que a divulgação do IDCRAS de referido ano é realizada sempre no ano subsequente ao Censo SUAS utilizado em seu cálculo, ou seja, o IDCRAS 2012, calculado com base nos dados do Censo SUAS 2012, foi divulgado pelo MDS em 2013, o IDCRAS 2013 em 2014 e, finalmente, os resultados do IDCRAS 2014, elaborado com a nova metodologia, foram divulgados em 2015.

A seguir, apresentamos a média do IDCRAS do estado de Minas Gerais entre 2012 e 2014. Como os IDCRAS 2012 e 2013 variavam de 1 a 10 e o IDCRAS 2014 varia de 1 a 5, as médias serão padronizadas entre 0 e 1 a fim de estabelecer comparações:

Tabela 2: Média dos valores de IDCRAS de 2012 a 2014. Minas Gerais.

Ano	IDCRAS - Média MG (Valor Original)	IDCRAS - Média MG (Valor Padronizado)
2012	6,662	0,583
2013	6,908	0,612
2014	3,375	0,596

Fonte dos Dados: BRASIL, 2014; MINAS GERAIS, 2013; MINAS GERAIS 2015. Elaboração Própria.

Os dados da tabela revelam pouca variação no desempenho médio dos CRAS de Minas Gerais no período analisado, segundo mensuração do IDCRAS. Percebe-se que a alteração na metodologia não promoveu mudanças significativas no resultado do indicador de 2014 e em todos os anos, o desempenho alcançado pelos CRAS esteve próximo de 60%. Para complementar a análise, serão apresentados os valores de desvio padrão, mediana e moda de cada um dos conjuntos de IDCRAS padronizados:

Tabela 3: Medidas estatísticas do conjunto de valores de IDCRAS padronizados de 2012 a 2014. Minas Gerais

Ano	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Média	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Desvio Padrão	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Mediana	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Moda
2012	0,583	0,314	0,750	0,875
2013	0,612	0,314	0,750	0,875
2014	0,596	0,198	0,583	0,583

Fonte dos Dados: Elaboração Própria.

A análise estatística dos conjuntos de dados revela expressiva similaridade entre o resultado do IDCRAS de 2012 e 2013. Os valores de desvio padrão, mediana e moda são idênticos nos dois anos. Com relação ao desvio padrão, nota-se que é elevado, o que indica que a média não é uma medida representativa do conjunto de dados de IDCRAS padronizados dos dois anos analisados. A mediana demonstra que 50% dos CRAS avaliados em 2012 e 2013 apresentaram desempenho padronizado igual ou superior a 0,750. Este valor corresponde a um IDCRAS original de 8, ou seja, metade dos CRAS de Minas Gerais encontravam-se em estágios de desenvolvimento iguais ou superiores ao 8º. A moda, ou seja, o valor padronizado que mais se repetiu em ambos os anos foi 0,875, que corresponde a um IDCRAS original no 9º estágio de desenvolvimento. Em 2012, 461 CRAS obtiveram este valor de IDCRAS, em 2013, foram 448.

Com relação aos dados do IDCRAS 2014, a tabela revela que a distribuição dos valores padronizados deste ano foi mais homogênea, uma vez que os valores de moda e mediana são idênticos. Isso significa que metade dos CRAS obtiveram valores padronizados de IDCRAS iguais ou superiores à 0,583, ou 3,33 conforme cálculo original, e este é o valor do indicador que mais se repete na distribuição (198 CRAS alcançaram essa nota). O desvio padrão do IDCRAS 2014 é inferior ao dos outros anos, o que indica que a média é mais representativa que as demais.

6.2. O Indicador de Desempenho das Unidades de Acolhimento proposto

Diferente dos CRAS, as Unidades de Acolhimento não possuem indicadores de desempenho calculados pelo MDS. Desse modo, para que seja possível comparar o desempenho destas com o dos CRAS formularemos o Indicador de Desempenho das Unidades de Acolhimento – IDAcolhimento.

Esse indicador será baseado na metodologia utilizada na formulação do novo IDCRAS e calculado a partir dos dados constantes no Censo SUAS Acolhimento. Como houve alteração na fórmula de cálculo do IDCRAS 2014, considerou-se mais adequado desenvolver o IDAcolhimento com base nesta nova metodologia. Tal escolha justifica-se por duas razões:

- 1) O cálculo do IDCRAS 2014 exclui a dimensão “horário de funcionamento”. Conforme disposto na **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, os serviços de acolhimento são prestados de maneira ininterrupta, ou seja, durante todo o tempo em que a pessoa está acolhida. Diante do exposto, essa dimensão, caso ainda existisse, deveria ser desconsiderada;
- 2) Considera-se mais adequado que o indicador proposto esteja em consonância às metodologias de análise de desempenho utilizados pelo MDS atualmente, que passaram por profundo processo de aperfeiçoamento.

A metodologia utilizada para cálculo do indicador foi semelhante àquela utilizada para o cálculo do novo IDCRAS. A distribuição de unidades por nível, dentro de cada uma das dimensões é definida pelo total de critérios atendidos, com exceção do nível 01: fazem parte desse nível aquelas unidades que não possuem critérios de extrema importância dentro de cada dimensão, indicados no quadro acima. Se uma unidade de acolhimento possuir todos os critérios da Dimensão de Recursos Humanos, por exemplo, mas não dispuser de ao menos um Assistente Social, ela será alocada no nível 01. O mesmo se aplica às demais dimensões.

Com base no Quadro 01, a tabela a seguir apresenta os resultados do IDAcolhimento para unidades governamentais e não governamentais:

Tabela 4: Medidas estatísticas do conjunto de valores de IDAcolhimento padronizados de 2012 a 2014. Minas Gerais

Tipo de Unidade	Ano	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Média	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Desvio Padrão	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Mediana	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Moda
Governamental	2012	0,317	0,155	0,286	0,286
	2013	0,474	0,183	0,500	0,375
	2014	0,380	0,170	0,375	0,250
Não Governamental	2012	0,407	0,178	0,429	0,286
	2013	0,521	0,185	0,500	0,500
	2014	0,396	0,170	0,375	0,250

Fonte dos Dados: Elaboração Própria.

Nota-se que os valores de IDAcolhimento para unidades de acolhimento governamentais são inferiores ao das unidades não governamentais em todo o triênio analisado. Ademais, percebe-se que, para os dois tipos de unidade, houve elevação do indicador de 2012 para 2013, seguida de diminuição no ano seguinte, no entanto, esta diminuição não foi suficiente para tornar o indicador menor que o registrado no primeiro ano do período analisado.

Com relação às medidas estatísticas apresentadas, nota-se que os valores de desvio padrão dos conjuntos de dados do IDCRAS é superior aos dos conjuntos de dados do IDAcolhimento em todo os anos analisados. Desse modo, é possível afirmar que a média

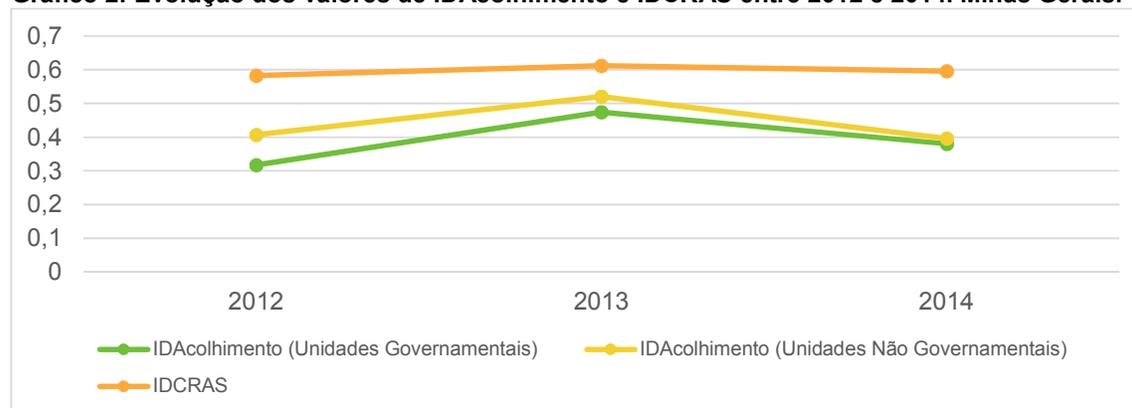
aritmética do IDAcolhimento de 2012, 2013 e 2014 é mais representativa do que a média aritmética do IDCRAS.

Os valores de mediana do IDAcolhimento de 2013 e 2014 são iguais para as unidades de acolhimento não governamentais e governamentais, o que significa que em 2013, 50% de todas as unidades de acolhimento possuíam indicador menor ou igual a 0,500 e em 2014, menor ou igual a 0,375. Em 2012, a mediana e a moda do IDAcolhimento das unidades governamentais foram iguais e de apenas 0,286, o menor valor dentre todos os comparados.

Os dados referentes à moda das distribuições revela que no ano de 2013, o valor de indicador mais recorrente dentre as unidades de acolhimento não governamentais foi 0,500, muito próximo da média do conjunto, qual seja, 0,521. O menor valor de moda foi registrado no ano de 2014, 0,250, tanto para unidades governamentais quanto para não governamentais.

A seguir, a evolução do IDCRAS e do IDAcolhimento no triênio analisado é comparada em um mesmo gráfico:

Gráfico 2: Evolução dos valores de IDAcolhimento e IDCRAS entre 2012 e 2014. Minas Gerais.



Fonte dos Dados: Elaboração Própria.

Conforme dados apresentados no Gráfico, é possível perceber certo comportamento linear na evolução dos valores de IDCRAS. De 2012 a 2014, notou-se pouca alteração no valor padronizado do indicador. A alteração no indicador de 2013 para 2014 dificulta comparações mais aprofundadas.

Com relação aos valores de IDAcolhimento, o gráfico revela que o indicador é inferior ao de CRAS em todo o período analisado. Como já mencionado anteriormente, o IDAcolhimento das unidades governamentais e não governamentais apresenta comportamento semelhante: aumenta de 2012 para 2013 e diminui no ano seguinte. Não foi percebida diminuição relevante do indicador de desenvolvimento dos CRAS nos dois primeiros anos do triênio analisado.

Os resultados obtidos com o cálculo do IDAcolhimento não permitem afirmar que as unidades de acolhimento governamentais apresentam desempenho superior às não governa-

mentais, visto que, a média do IDAcolhimento das unidades geridas pelo poder público apresentou-se inferior à média das unidades gerenciadas por instituições sem fins lucrativos em todo o período analisado.

As médias do IDCRAS padronizado em todos os anos do triênio 2012-2014 são superiores às do IDAcolhimento. Os altos valores de desvio padrão das médias do IDCRAS revelam baixa representatividade desta medida para o conjunto de indicadores dos CRAS de Minas Gerais. Entretanto, os valores de mediana e moda do conjunto de dados do IDCRAS também se mostraram superiores aos dos conjuntos de dados do IDAcolhimento.

Diante do exposto, percebe-se que o desempenho dos CRAS tem se mostrado superior ao das unidades de acolhimento, sejam governamentais ou não. A seguir, apresentaremos as conclusões obtidas a partir dos resultados dessa análise.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou empreender uma análise exploratória a respeito da consolidação da assistência social e do reconhecimento da perspectiva de rede de política pública no SUAS. Para tanto, verificou-se a evolução das quantidades absolutas e dos níveis de desenvolvimento de dois tipos de estruturas que prestam serviços socioassistenciais, quais sejam: os CRAS e as unidades de acolhimento. Essas duas estruturas refletem a atuação de dois atores políticos que institucionalmente são citados enquanto componentes da rede, os municípios e as entidades e organizações de assistência social.

Os resultados aferidos revelam, a princípio, tendências diferentes no número absoluto de estruturas quando analisadas séries temporais. Enquanto o número de CRAS no território de Minas Gerais não apresentou nenhuma retração no período analisado, o número Unidades de Acolhimento não governamentais retraiu no ano de 2013, retomando o crescimento no ano seguinte.

Foi elaborado um indicador sintético para medir o desenvolvimento das Unidades de Acolhimento que utilizou como parâmetro o IDCRAS (2014). A análise desse indicador demonstrou, enquanto um segundo achado de pesquisa, comportamentos distintos entre as duas medidas. A evolução do IDCRAS no período analisado apresenta comportamento relativamente estável, o que denota o amadurecimento do reconhecimento do município enquanto um ator componente da rede do SUAS e do CRAS enquanto equipamento de prestação de serviço. Já a evolução do IDAcolhimento proposto, tanto para unidades governamentais quanto para não governamentais, registrou considerável variação no triênio em análise.

Os achados de pesquisa podem ser relacionados com a opção do SUAS de priorizar a proteção social básica, na qual o CRAS é o principal equipamento. O CRAS é um equipamento de base territorial e a territorialização é um princípio norteador do SUAS. Embora haja uma diretriz de que o acolhimento de pessoas e famílias em situação de violação de direitos

seja realizado o mais próximo possível de sua comunidade de origem, as unidades de acolhimento não possuem a característica de territorialidade em nível municipal ou submunicipal. Tais unidades tendem a operar de forma regionalizada referenciando-se a espaços geográficos muito mais amplos que os territórios de abrangência de CRAS.

Os achados de pesquisa permitem inferir outras questões acerca da rede do SUAS. Quando analisadas as dimensões propostas por Fleury (2005), nota-se que a citada rede pode ser classificada como estável, por apresentar uma institucionalidade clara e definida; aberta, por permitir a entrada outras organizações e entidades que atendam aos critérios propostos; setorial, por apresentar objeto, público-alvo, diretrizes e procedimentos operacionais definidos; com uma gama variada de atores que se organizam em instituições e, por fim, possui equilíbrio de poder heterogêneo. A heterogeneidade do poder pode ser comprovada, inclusive, pelos diferentes desenvolvimentos dos atores no âmbito do SUAS.

As distorções identificadas neste estudo no que concerne ao desenvolvimento dos atores do SUAS devem ser interpretadas considerando que a organização da política em formato sistêmico é recente e tende ao aprimoramento contínuo. Em um desenvolvimento da política espera-se que a rede se torne cada vez mais coesa, horizontal e que se pautem por uma estratégia interorganizacional para o desenvolvimento do Sistema como um todo.

Um ponto de atenção final que pode alterar a conformação da relação dos atores do SUAS com as entidades e organizações de assistência social é o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, com implantação iniciada em 2015. Para avaliar o impacto desta alteração na conformação do SUAS enquanto uma rede, sugere-se estudos posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, C. A. M. **Assistência Social no Brasil: A Mudança do Modelo de Gestão**. 1997. Disponível em <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011;

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP: 2000;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 maio 2015;

_____. LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011. DOU, Brasília, 7 de julho de 2011. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-assistencia-social-loas-annotada-2009/Lei%20Organica%20de%20Assistencia%20Social%20-%20LOAS%20Anotada%202009.pdf/download>>; Acesso em: 05 jul 2015;

_____. 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**. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm>; Acesso em 28 jun. 2015;

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** 2004. Reimpresso em 2009, Brasília: MDS/SNAS. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2015;

_____. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social**. Brasília: MDS/SUAS, 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2015;

_____. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, MDS: 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009)**. Brasília, MDS: 2009;

_____. **RESOLUÇÃO CNAS Nº 17, DE 20 DE JUNHO DE 2011**. Brasília, MDS: 2011. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/gestao-do-trabalho/RESOLUCAO%2017%20do%20Cnas%20Nivel%20superior%20do%20Suas.doc>>; Acesso em: 09 jun 2015;

_____. **idcras 2013 - MDS**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/.../IDCRAS_2013.xls>; Acesso em: 21 ago 2015;

_____. **Censo do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>>. Acesso em 16 abr 2015;

_____. **Censo SUAS - Institucional**. Brasília: MDS, 2015 a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/vigilancia-social/vigilancia-sobre-padroes-de-servicos-censo-suas/censo-suas-institucional>>; Acesso em: 21 jun 2015;

_____. **Certificação de Entidades de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2015 b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-de-assistencia-social>>; Acesso em: 21 jun 2015;

_____. **Indicadores Censo SUAS**. Brasília: MDS, 2015 c. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/gerente/indicadores/index.php>>; Acesso em: 21 ago 2015;

_____. **Meta selecionada: Elevar o percentual de CRAS operando segundo padrões nacionais de funcionamento**. Brasília: PPA Mais Brasil, 2015 d. Disponível em: <<http://ppa-maisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/paineis/analise-situacional-meta.xhtml;jsessionid=jMWhBaXChfJZJ09ics-DueaJ.undefined?meta=684>>; Acesso em 05 jul 2015;

_____. **Proteção Social Básica**. Brasília: MDS, 2015 e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica>>; Acesso em 05 jul 2015;

_____. **Proteção Social Especial**. Brasília: MDS, 2015 f. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAoespecial/protECAo-social-especial>>; Acesso em 05 jul 2015;

BÖRZEL, Tanja. “Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea”, 1997. Disponível em: <<http://www.dep.ufscar.br/blog/iod/wp-content/uploads/2009/09/Borzal-Redes-de-Pol%C3%ADticas.pdf>>. Acesso em 30 jun 2015;

CARDOSO Jr, J. C., JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005;

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**. São Paulo, n. 86, 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm>>; Acesso em: 28 jun 2015;

FLEURY, Sônia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em diálogo**, São Paulo, no. 7, 2005;

_____. Gestão das Redes de Políticas. In **Anais ENANPAD**. Rio de Janeiro: 2002;

O'TOOLE, Laurence J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration". **Public Administration Review**, v. 57, n.1, p. 45-56. Columbia: January/February 1997.

SOUZA, Rosimary Gonçalves de; Faustino, Taiane Queithe da Silva. **A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise a partir do funcionamento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)**. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís: 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_IMPLEMENTACAO_DO_SIS-TEMA_UNICO_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL.pdf>; Acesso em 05 jul 2015;

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, p. 13-56, 2009.

ANEXO I - Critérios para o cálculo do IDAcolhimento

Quadro 1: Critérios utilizados para o cálculo do IDAcolhimento, conforme dados do Censo SUAS 2012-2014. Minas Gerais.

Critérios			
Dimensão	Estrutura Física	Serviços	Recursos Humanos
1	Possuir imóvel próprio	Possuir Convênio com o poder público municipal para repasse de recursos financeiros, visando à manutenção do Serviço de Acolhimento	Possuir pelo menos 02 Assistentes Sociais
2	Possuir sala de Administração	Possuir Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social	Possuir pelo menos 01 Psicólogo
3	Possuir pelo menos 01 Sala de reuniões	Possuir diferença positiva entre o número de vagas e o número de vagas ocupadas	Possuir pelo menos 01 Pedagogo
4	Possuir pelo menos 01 Sala para atendimento técnico especializado (psicólogo, assistente social, etc.)	Fazer Plano Individual de Atendimento (PIA) de cada pessoa acolhida	Possuir pelo menos 01 Médico
5	Possuir pelo menos 01 sala de estar, de convivência ou de outras atividades de grupo	Permitir visitas de familiares diariamente	Possuir pelo menos 01 Enfermeiro
6	Possuir pelo menos 01 dormitório para os Usuários acolhidos	Realizar Visitas domiciliares da equipe técnica da Unidade à família do usuário	Possuir pelo menos 01 Fisioterapeuta/ Terapia Ocupacional
7	Possuir pelo menos 01 dormitório para os Cuidadores	Realizar Reuniões com grupos de famílias dos usuários	Possuir pelo menos 01 Administrador
8	Possuir pelo menos 01 banheiro para os Usuários acolhidos	Realizar Atendimento psicossocial individualizado	Possuir pelo menos 01 Advogado
9	Possuir pelo menos 01 banheiro exclusivo para Funcionários	Realizar Atendimento psicossocial em grupos	Possuir pelo menos 09 profissionais, sendo pelo menos 05 profissionais com nível superior
10	Possuir área de recreação interna	Realizar Atendimento psicossocial das famílias das pessoas acolhidas (orientação familiar)	
11	Possuir área de recreação externa	Realizar Palestras / oficinas	
12	Possuir refeitório	Realizar Atividades recreativas	
13	Possuir cozinha para preparo de alimentos	Realizar Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em acompanhamento	
14	Possuir despensa	Realizar Discussão de casos com outros profissionais da rede	
15	Possuir lavanderia	Encaminhar para retirada de documentos	
16	Possuir enfermaria	Realizar Passeios com usuários	
17	Possuir o conjunto de Equipamentos I: geladeira, freezer, forno/microondas, fogão, máquina de lavar	Promover atividades com participação da Comunidade	
18	Possuir o conjunto de Equipamentos II: telefone, fax, impressora, televisão	Promover a integração das pessoas acolhidas em projetos ou atividades existentes na comunidade	
19	Possuir pelo menos 02 computadores com acesso a internet para utilização dos usuários	Enviar relatório semestral para o Judiciário	
20	Possuir número de camas igual ou maior que o número de acolhidos	Organizar e discutir as rotinas das Unidades com os acolhidos	

21	Possuir veículo de uso exclusivo	Realizar Acompanhamento escolar	
	Atender à todas as condições de acessibilidade (Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até o interior da Unidade; Rota acessível aos dormitórios e espaços de uso coletivo; Rota acessível ao banheiro; Banheiro adaptado para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida)		
22			
Divisão de Níveis			
Nível 05	Atende aos 22 critérios apresentados	Atende aos 21 critérios apresentados	Atende aos 09 critérios
Nível 04	Atende de 17 a 21 critérios do total de critérios apresentados	Atende de 17 a 20 critérios do total de critérios apresentados	Atende de 7 a 8 critérios
Nível 03	Atende de 13 a 16 critérios do total de critérios apresentados	Atende de 12 a 16 critérios do total de critérios apresentados	Atende de 5 a 6 critérios
Nível 02	Atende até 12 critérios do total de critérios apresentados	Atende até 11 critérios do total de critérios apresentados	Atende até 4 critérios e não atende aos critérios do Nível 01
Nível 01	Não possuir pelo menos 01 dormitório para os Usuários acolhidos OU	Não permite visitas de familiares OU	Não possui pelo menos 01 Assistentes Sociais OU
	Não possuir pelo menos 01 banheiro para os Usuários acolhidos	Não realiza nenhuma das atividades pesquisadas pelo CENSO SUAS (q27)	Não possui pelo menos 01 Psicólogo OU
			Possui 03 ou menos profissionais com Ensino Superior

Fonte dos Dados: Elaboração Própria.