



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU - PPG Enap

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO - MPGD

**A OFERTA DO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE
VÍNCULOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PELO PODER
PÚBLICO NO DISTRITO FEDERAL.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aluna: Raissa Santos Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Brasília

2023

**A OFERTA DO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE
VÍNCULOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PELO PODER
PÚBLICO NO DISTRITO FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Raissa Santos Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

A oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por Organizações da Sociedade Civil e pelo poder público no Distrito Federal.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

O482o Oliveira, Raissa Santos

A oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por Organizações da Sociedade Civil e pelo poder público no Distrito Federal. / Raissa Santos Oliveira. -- Brasília, 2023.
149 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Pedro Lucas de Moura Palotti

1. Serviço de Convivência. 2. Fortalecimento de Vínculos. 3. Sistema Único de Assistência Social. 4. Organizações da Sociedade Civil. I. Palotti, Pedro Lucas de Moura, orient. II. Título.

CDD 351

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1808

RAISSA SANTOS OLIVEIRA

**A OFERTA DO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE
VÍNCULOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PELO PODER
PÚBLICO NO DISTRITO FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Raissa Santos Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Defendida em 08 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Prof^ª. Dr^ª. Carla Bronzo Ladeira

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA

2023

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão às pessoas e às instituições que foram fundamentais para o desenvolvimento deste processo de pesquisa e elaboração da dissertação, em especial, aos profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social do DF (Sedes), dos Centros de Convivência pesquisados, do Conselho de Assistência Social do DF e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) que contribuíram com as entrevistas e dados para este trabalho.

Gostaria de agradecer imensamente ao meu orientador, o Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti, pela competência e respeito com que conduziu cada etapa, desde o surgimento da ideia até sua síntese final. Também gostaria de expressar minha gratidão aos Professores Dr^a. Carla Bronzo Ladeira e Dr. Roberto Rocha Coelho Pires, pelas valiosas contribuições durante o Exame de Qualificação. Suas sugestões e críticas construtivas contribuíram significativamente para o aprimoramento desta dissertação.

À minha família, em especial à minha mãe, Ana Soares, que me incentivou a ingressar neste programa de mestrado e sempre me apoiou em meus estudos, meu profundo agradecimento. Seu amor e encorajamento foram fundamentais para minha dedicação e perseverança ao longo dessa jornada acadêmica.

Gostaria de estender meus agradecimentos ao meu companheiro, Felipe Muniz, que me acompanhou pacientemente durante todo o processo de mestrado, fornecendo o apoio e a compreensão de que eu precisava. Não posso deixar de mencionar meus cachorros, Bituca e Minduim, que estiveram ao meu lado, oferecendo amor e carinho incondicionais durante todo o processo de estudo, desde as aulas remotas do mestrado até a realização desta dissertação.

Também expressei minha gratidão aos meus amigos, cujo apoio e compreensão foram fundamentais durante os períodos de estudo mais intensos ao longo do mestrado. Agradeço também aos meus colegas de mestrado, cuja colaboração foi essencial para a conclusão deste curso. Gostaria de expressar minha gratidão à Coordenação-Geral de Pós-Graduação da Enap, que sempre esteve disponível para auxiliar os alunos de mestrado em suas necessidades. Por fim, à todas da Coordenação-Geral do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que me apoiaram e incentivaram a fazer este mestrado. A todos que mencionei, o meu mais profundo agradecimento. Sem o apoio e encorajamento de cada um de vocês, esta dissertação não seria possível.

RESUMO

OLIVEIRA, Raissa Santos. **A OFERTA DO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PELO PODER PÚBLICO NO DISTRITO FEDERAL** [dissertação]. 2023. Trabalho de conclusão de curso - Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD). ENAP. Brasília, DF.

O presente estudo apresenta uma análise da relação público-privado no Sistema Único de Assistência Social por meio de uma abordagem dos arranjos institucionais da execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por Centros de Convivência governamentais e Organizações da Sociedade Civil no Distrito Federal. Esta pesquisa foi realizada por meio de visitas de campo, entrevistas e análise de dados. Foram identificados desafios e pontos positivos na oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por ambos os tipos de execução (pelo poder público ou Organizações da Sociedade Civil), como acompanhamento e monitoramento, parcerias, referenciamento, capacitação, recursos e estrutura das unidades. A pesquisa demonstrou que algumas Organizações da Sociedade Civil ainda não estão alinhadas com as diretrizes do serviço, enquanto as unidades governamentais enfrentam desafios como recursos limitados. Este estudo também apontou a importância do acompanhamento e orientação por parte da gestão local em relação à oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pelo poder público e Organizações da Sociedade Civil para o maior alinhamento dessas unidades em relação a uma oferta alinhada do serviço conforme suas normativas. A pesquisa destaca a necessidade de mais estudos comparativos em diferentes regiões do Brasil para uma compreensão abrangente da oferta e gestão do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Palavras-chave: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Sistema Único de Assistência Social; Organizações da Sociedade Civil.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Raissa Santos. A OFERTA DO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PELO PODER PÚBLICO NO DISTRITO FEDERAL [dissertação]. 2023. Trabalho de conclusão de curso - Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD). ENAP. Brasília, DF.

This study presents an analysis of the public-private relationship in the Unified Social Assistance System through an approach to the institutional arrangements of the implementation of the Service of Coexistence and Strengthening of Bonds by government Centers of Coexistence and Civil Society Organizations in the Federal District. This research was conducted through field visits, interviews, and data analysis. Challenges and positive aspects were identified in the provision of Service of Coexistence and Strengthening of Bonds by both types of implementation (by the government or Civil Society Organizations), such as monitoring and follow-up, partnerships, referencing, training, resources, and unit structure. The research demonstrated that some Civil Society Organizations are still not aligned with the service guidelines, while government units face challenges such as limited resources. This study also highlighted the importance of monitoring and guidance from local management regarding the provision of Service of Coexistence and Strengthening of Bonds by the government and Civil Society Organizations for better alignment of these units with service regulations. The research emphasizes the need for further comparative studies in different regions of Brazil for a comprehensive understanding of the provision and management of Service of Coexistence and Strengthening of Bonds.

Keywords: Service of Coexistence and Strengthening of Bonds; Unified Social Assistance System; Civil Society Organizations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução de recursos públicos federais transferidos para OSCs, Brasil, 2010-2018..	33
Figura 2: Distribuição das OSCs no Brasil por região.....	34
Figura 3: Organização dos serviços da assistência social.....	48
Figura 4: atendimento no SCFV por faixa etária.....	50
Figura 5: Grupos do SCFV.....	51
Figura 6: Usuários no SCFV.....	51
Figura 7: Equipamentos que executam o SCFV no Brasil.....	52
Figura 8: Os níveis de reconhecimento das OSCs no Suas.....	55
Figura 9: Porte populacional.....	65
Figura 10: Distribuição das unidades por porte do município.....	66
Figura 11: Arranjo execução SCFV.....	79
Figura 12: Remuneração dos profissionais da OSC.....	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modalidades de parceria no MROSC.....	38
Quadro 2: Relação da Unidades e dos entrevistados.....	60
Quadro 3: Categorias e elementos de análise.....	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Localização dos Centros de Convivência.....	66
Tabela 2: Natureza das unidades e termo de parceria.....	67
Tabela 3: Recursos dos Centros de Convivência.....	68
Tabela 4: Tempo de permanência e frequência dos usuários no SCFV.....	69
Tabela 5: Situação dos imóveis dos Centros de Convivência.....	70
Tabela 6: Atendimento por faixa etária no SCFV.....	71
Tabela 7: Atividades de acompanhamento do técnico de referência do Cras.....	74
Tabela 8: Atividades do técnico de referência do Cras.....	75
Tabela 9: Referenciamento ao Cras.....	76
Tabela 10: Distribuição dos profissionais por gênero.....	76
Tabela 11: Nível de escolaridade.....	77
Tabela 12: Tipo de Vínculo empregatício.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CadSuas - Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social

Caps - Centros de Atenção Psicossocial

CAS/DF - Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

Ceasa - Centrais de Abastecimento

Cebas - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CF - Constituição Federal

CGI.br - Comitê Gestor da Internet no Brasil

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNEAS - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

Cras - Centros de Referência de Assistência Social

Creas - Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRSP - Departamento da Rede Socioassistencial Privada

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

EUA - Estados Unidos da América

FHC - Fernando Henrique Cardoso (ex-presidente do Brasil)

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

GTI - Grupo de Trabalho Intersetorial

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

Loas - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB - Norma Operacional Básica

NOB-RH/Suas - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OS - Organização Social

OSC - Organização da Sociedade Civil

Oscip - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Paefi - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

Paif - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

Rais - Relação Anual de Informações Sociais

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

Seas - Secretaria de Estado de Assistência Social

Sedes - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SISC - Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

Suas - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. ARRANJOS, CAPACIDADES E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1 ARRANJOS E CAPACIDADES ESTATAIS	18
2.2 ARRANJOS E CAPACIDADES ESTATAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	19
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.3.1 O papel dos burocratas da ponta na implementação	24
3. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	27
3.1 SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR	27
3.2 AS OSCS E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	29
3.3 PERFIL DA OSCS	34
3.4 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – MROSC	36
4. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	40
4.1 HISTÓRICO RECENTE DO CAMPO NO BRASIL: DA FILANTROPIA AOS DIAS ATUAIS	40
4.2 ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CF/1988	44
4.2.1 Organização dos serviços do Suas	46
4.3 O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS	48
4.3.1 Dados da execução do SCFV no Brasil	50
4.4 AS OSCS NO SUAS	52
4.5 O PAPEL DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO TERRITÓRIO	56
5. METODOLOGIA	58
6. RESULTADOS DE PESQUISA	64
6.1 CENSO SUAS	64
6.1.1 Características gerais dos Centros de Convivência no Brasil e DF	64
6.1.2 Oferta do SCFV	73
6.1.3 Recursos Humanos	76
6.2 ENTREVISTAS	78
6.2.1 Entrevista Sedes	80
6.2.2 Entrevista CAS/DF	87
6.2.3 Entrevista DRSP	89
6.2.4 Entrevista Centro de Convivência Governamental	94

6.2.5 Entrevista OSCs	101
6.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	108
6.3.1 Acompanhamento e monitoramento do SCFV	
6.3.2 Vigilância socioassistencial e o Sistema Integrado de Desenvolvimento Social	113
6.3.3 Parceria da OSC com o governo local.....	114
6.3.4 Relação com o conselho de assistência social.....	115
6.3.5 Referenciamento e contrarreferenciamento ao Cras e Creas	116
6.3.6 Articulação com outras políticas públicas do território	117
6.3.7 Conhecimento sobre a execução do SCFV	118
6.3.8 Capacitação aos profissionais que executam o SCFV.....	119
6.3.9 Estrutura e recursos das unidades.....	120
6.3.10 Recursos Humanos.....	121
6.3.11 Planejamento e avaliação da oferta	122
6.3.12 Comunicação.....	123
6.3.13 Categorias e referencial teórico	124
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICE	138
APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTA	138
APÊNDICE B – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO NAS ENTREVISTAS	145

1. INTRODUÇÃO

O propósito deste estudo é analisar a relação público-privado no Suas, tendo como referência a abordagem dos arranjos institucionais em relação à execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) por Centros de Convivência governamentais e de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Distrito Federal.

Segundo Brettas (2016), em relação à participação de organizações públicas e privadas na prestação de serviços, a assistência social apresenta uma dinâmica distinta se comparada com outras políticas públicas. Isso foi resultado da quase total ausência do Estado no campo da assistência social, tanto no que se refere à sua responsabilidade por essa área - que não era considerada como política pública efetiva -, quanto à própria prestação dos serviços. Enquanto em outras áreas a execução privada foi fortalecida apenas a partir da década de 1990, principalmente com a implementação de reformas administrativas do Estado, no caso da assistência social, as iniciativas de Organizações da Sociedade Civil já eram praticamente as únicas responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais há séculos. A partir da Constituição Federal de 1988, o foco passou a ser a ampliação do papel do Estado e na criação e consolidação da oferta pública de serviços socioassistenciais.

Em 2005, a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) marcou um avanço significativo na construção da política de assistência social no Brasil. Esse avanço foi resultado de um processo de lutas, conquistas e desafios, que efetivou a prática da assistência social como política pública, concretizando as disposições da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A instituição do Suas foi mais um passo no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que teve como objetivo consolidá-la como uma política pública de direitos.

O Sistema Único de Assistência Social é responsável por organizar de forma descentralizada a política de assistência social e fornecer suporte e atendimento às famílias que se encontram em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco social, por meio de uma variedade de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

Para ofertar essa variedade de ações, é necessário que a política de assistência social conte com uma rede de atendimento pública e com uma rede privada composta por OSCs. Atualmente, as relações entre essas organizações e o poder público são regulamentadas pela

Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A Política Nacional de Assistência Social discorre que:

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. (PNAS, 2004, pág. 47)

Assim, a PNAS reconheceu a centralidade do Estado na oferta de ações de assistência social e estabeleceu o papel complementar das Organizações da Sociedade Civil na execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. A PNAS afirma também que a complexidade dos problemas sociais brasileiros demanda que o Estado incentive a colaboração e a sinergia, mobilizando recursos que existem potencialmente na sociedade. Portanto, é fundamental contar com a participação da sociedade civil organizada em ações integradas, a fim de multiplicar seus efeitos e aumentar as chances de sucesso. Ignorar a importância das Organizações da Sociedade Civil nas políticas sociais é perpetuar a lógica ineficiente e irracional da fragmentação, descoordenação, sobreposição e isolamento das ações.

Porém, apesar da criação do Suas, muitos desafios ainda se fazem presente na implementação da política de assistência social nos territórios. De acordo com Bichir, Junior e Pereira (2020), os desafios apresentados são característicos de uma área que foi estabelecida recentemente como política pública rotineira e regulada em todo o país, diante de um histórico de provisão privada, filantrópica e intermitente, baseado em princípios de caridade e benevolência.

Entender quais são os desafios na implementação e execução de uma política pública de assistência social de forma direta (governo) e indireta (OSCs) se torna imprescindível nesse cenário de fortalecimento do Suas. Como já apontado, esse estudo fará uma análise dos arranjos institucionais de um serviço da assistência social, o SCFV, que é executado tanto em organizações públicas quanto por Organizações da Sociedade Civil.

O presente trabalho está estruturado em seis capítulos, além da introdução e considerações finais. O segundo capítulo é dedicado ao referencial teórico deste estudo, abordando as teorias que se relacionam aos arranjos de implementação, capacidades estatais e implementação de políticas públicas, aplicadas especificamente à área de assistência social.

O terceiro capítulo trata sobre o surgimento do termo “Terceiro Setor”, das Organizações da Sociedade Civil e a prestação de serviços públicos, do perfil das OSCs de acordo com o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2018 e, por último, do surgimento da agenda do MROSC e seus principais conceitos, que teve como objetivo aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs.

O quarto capítulo discorre sobre a assistência social, trazendo um histórico recente do campo da assistência social no Brasil, da organização da política de assistência social a partir da CF/1988, da organização dos serviços do Suas, o conceito do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, dados de execução deste serviço, da relação das OSCs no Suas e do papel da vigilância socioassistencial no território.

O quinto capítulo deste trabalho descreve a metodologia detalhada adotada pela pesquisadora para obter os resultados da pesquisa. A metodologia empregada é uma abordagem exploratória que combina técnicas quantitativas e qualitativas, incluindo a análise de questionários sobre a execução do SCFV nos Centros de Convivência (Censo Suas 2022), entrevistas com atores-chave e pesquisa de campo nas unidades pesquisadas.

O sexto capítulo deste trabalho apresenta a análise dos resultados da pesquisa realizada, a qual inclui os dados obtidos pelo Censo Suas de 2022, as informações coletadas por meio de entrevistas e pesquisa de campo no DF. Além disso, os resultados são relacionados às teorias apresentadas neste estudo. A análise destes resultados contribui para a compreensão da execução da política pública de assistência social nos arranjos de implementação existentes.

No último capítulo, são apresentadas as conclusões finais da pesquisadora, que retoma o problema e a pergunta de pesquisa, sintetiza o desenho do estudo, identifica as limitações da pesquisa e sugere uma agenda futura de estudos.

2. ARRANJOS, CAPACIDADES E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 ARRANJOS E CAPACIDADES ESTATAIS

No contexto político-institucional brasileiro, há a demanda de coordenação de diversos atores e interesses para a execução de uma política pública. Entre esses atores, pode-se citar: burocratas de diferentes níveis de governo, parlamentares de variados partidos e organizações da sociedade civil. De acordo com Gomide e Pires (2014), ao redor de cada política se arranjam organizações, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores, além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Assim, entender o processo das políticas públicas demanda o aprofundamento do entendimento em relação aos arranjos institucionais que dão base à implementação destas.

Ainda segundo os autores, o arranjo institucional pode ser entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a maneira como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública. O arranjo dota o Estado de capacidade de execução de suas metas. No âmbito democrático, a capacidade pode ser considerada a partir de dois elementos: o técnico-administrativo e o político. O primeiro engloba as habilidades dos agentes estatais para implementar políticas de forma coordenada e orientada para resultados. O segundo elemento, que está relacionado à dimensão política, diz respeito às habilidades da burocracia para expandir canais de comunicação e negociação com diversos atores sociais, gerenciando conflitos e evitando a captura por interesses específicos.

De acordo com Pires e Gomide (2021), os arranjos de implementação são caracterizados como configurações relacionais que envolvem diversos atores que participam na execução de uma política pública específica, bem como os instrumentos utilizados para definir sua forma de articulação particular. Os autores afirmam que as relações entre os diversos atores que participam de um arranjo de implementação são organizadas por meio de instrumentos, que podem ser definidos como métodos pelos quais a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público específico. Esses instrumentos podem incluir dispositivos de natureza diversa, tais como: i) legislativos e regulatórios; ii) econômicos e fiscais; iii) de convenções e incentivos, tais como esquemas de certificação; e iv) informativos e de comunicação.

Pires e Gomide (2021) discorrem que os arranjos de implementação, juntamente com suas configurações específicas de atores e instrumentos, podem apresentar uma grande

variedade de formatos, não apenas entre diferentes áreas de políticas públicas, mas também ao longo do tempo e na implementação da mesma política pública em diferentes territórios. Cada mudança na composição dos atores e/ou na forma como eles se relacionam por meio dos instrumentos utilizados pode gerar novas configurações.

Porém, os autores destacam que um arranjo de implementação de políticas públicas, juntamente com sua definição e reformulação, não funciona isoladamente do contexto institucional mais amplo que fundamenta o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo. Esse contexto é composto por um conjunto de regras e procedimentos formais que fornecem os parâmetros para a atuação estatal.

O autor Fiani (2013), ao discorrer sobre os arranjos de implementação em um contexto de políticas de desenvolvimento, afirma que para atingir os objetivos de uma política, é indispensável que um agente atue garantindo o movimento coordenado de todos os agentes envolvidos. Ele deve ter a capacidade de se superpor aos interesses individuais imediatos. Este agente, pela sua autoridade política, é o Estado, que tem posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico em arranjos institucionais híbridos (que envolvem atores estatais e não estatais).

Os arranjos instituídos na implementação de uma política pública de assistência social, que tem o Estado com o papel de coordenador e legislador desta política, que envolve agentes estatais e de Organizações da Sociedade Civil, serão demonstrados ao longo deste trabalho.

Vale destacar que a abordagem dos arranjos de implementação não só ajuda a comparar políticas, programas e ações governamentais, mas também pode ser utilizada para análises comparativas dentro de uma mesma política ou programa (PIRES; GOMIDE, 2021). Isso significa que as relações entre arranjos, capacidades estatais e desempenho podem ser investigadas em diferentes momentos do tempo ou em diferentes territórios. Neste trabalho, é apresentada uma análise dos arranjos institucionais na implementação no DF de uma mesma política pública de assistência social pelo governo e por Organizações da Sociedade Civil.

2.2 ARRANJOS E CAPACIDADES ESTATAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para os autores Bichir, Pereira e Gomes (2021), os avanços normativos e a construção de capacidades estatais no Sistema Único de Assistência Social aconteceram de forma mais

relevante a partir dos anos 2000, quando a assistência social entrou como agenda prioritária do Governo Federal. A partir deste momento, intensificou-se o estabelecimento de diretrizes, normas e critérios para a implementação de uma política socioassistencial por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e pelo poder público, além de ampliar a rede de equipamentos públicos no território brasileiro que ofertam os serviços e programas da assistência social.

Apesar de resistências em relação à atuação das OSCs no Suas, por conta do seu papel “assistencialista” que assumiam na área da assistência social¹ e do debate sobre responsabilidade pública quanto às políticas sociais, hoje, de acordo com Brettas (2016), há uma compreensão de que essas organizações têm uma função complementar, desde que coordenadas e reguladas pela administração pública.

De acordo com Bichir, Pereira e Gomes (2021), a ideia de uma rede socioassistencial integrada, que reúne atores estatais e privados para a prestação de serviços, tem sido impulsionada por iniciativas de regulação dessa atuação. Destacam-se, nesse sentido, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil -MROSC (2014). Ambas as regulações visam aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados, estabelecendo normas e padrões de qualidade para a atuação das Organizações da Sociedade Civil e dos órgãos governamentais na execução dos serviços socioassistenciais.

Os autores afirmam que, para uma análise mais profunda, é necessário superar a ideia de um antagonismo entre o Estado e as OSCs e adotar uma abordagem relacional. Isso significa considerar a possibilidade de interações positivas entre esses atores, levando em conta que a atuação conjunta pode gerar efeitos positivos na construção de capacidades de provisão de políticas públicas. Nesse sentido, é importante considerar as diferentes formas de interação entre Estado e sociedade civil, tais como a colaboração, o controle social e a negociação, que podem gerar resultados mais efetivos e inclusivos na implementação de políticas públicas.

Por fim, ao fazer um estudo sobre a execução dos serviços socioassistenciais por OSCs na cidade de São Paulo, os autores Bichir, Pereira e Gomes (2021) demonstram que para aquela realidade:

(...)A centralidade das organizações na implementação dos serviços socioassistenciais não significa a desresponsabilização do Estado ou fragmentação da política, e sim um arranjo alternativo de governança. Nesse arranjo, os atores estatais exercem papel

¹ Este assunto será abordado com mais detalhes no capítulo 4.

ativo no financiamento e na regulação do setor, enquanto as OSCs são responsáveis pela execução dos serviços, de acordo com as regras criadas e pactuadas com o poder público. (Bichir, Pereira e Gomes, 2021, pág.75)

A perspectiva de igualdade de capacidades na provisão de políticas públicas busca garantir que tanto o Estado quanto os atores não estatais possam desempenhar essas funções em condições equitativas. Isso implica reconhecer que, na assistência social, a prestação de serviços por OSCs e a sua regulação são atividades importantes e que podem ser aprimoradas por meio de processos de interação socioestatal. Essa abordagem enfatiza a necessidade de diálogo e colaboração entre os diferentes atores, visando a construção de políticas mais inclusivas e efetivas.

Ao falar do arranjo institucional na política de assistência social, podemos fazer uma analogia com os arranjos híbridos apontados por Fiani (2013) no contexto de políticas de desenvolvimento. Esses arranjos englobam aqueles em que o Estado assume o papel de centro estratégico e atua em parceria com o setor privado. O autor aponta que estes arranjos envolvem dificuldades por conta da combinação complexa entre incentivos e controles (técnicos e políticos) que exigem. Entretanto, trata-se de um tipo de arranjo necessário quando se deseja transformar a economia com a participação de agentes privados, e no caso da assistência social, quando se deseja executar a política socioassistencial em parceria com OSCs.

Ao assumir o papel de centro estratégico em um arranjo híbrido para implementar uma política na área da assistência social, o Estado deve agir também como agente de coordenação, oferecendo uma visão do que se almeja e dos objetivos a serem alcançados. Para isso, o Estado deverá dispor de uma estrutura para estimular a cooperação entre agentes estatais e não estatais.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo do tempo, diversos estudos sobre avaliação de políticas públicas revelaram uma grande discrepância entre os objetivos concebidos e os resultados efetivamente alcançados por essas políticas. Essa discrepância acabou dando origem a uma nova área de estudos, relacionada ao campo da implementação (LOTTA, 2019). Segundo a autora, as pesquisas sobre implementação podem estar situadas no campo de análise de políticas públicas que focam no momento da concretização das políticas.

Para Pires (2017), a maneira como acontece a implementação de uma ação pública pode afetar o acesso das pessoas a bens e serviços públicos, que, conseqüentemente, podem ser mecanismos fundamentais para a superação da condição de vulnerabilidade social e das desigualdades sociais presentes no território como também o seu contrário.

De acordo com Hill e Varone (2016), a implementação é a fase que depende da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal, pois é a partir dela que compreendemos as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado, e o papel dos agentes no processo de transformação de políticas públicas. Algumas análises no campo da implementação foram feitas, entre elas, podemos citar: a análise *top down* e a *bottom up*.

A análise *top down* é aquela que direciona o olhar para os problemas de implementação de uma determinada política e tenta corrigi-los. Segundo Lotta (2019), os autores dessa perspectiva afirmam que as políticas falham, pois, a implementação não segue a formulação por diversos motivos, entre eles, a quantidade de atores envolvidos na etapa de implementação, a não adesão dos burocratas em relação à política formulada, entre outros. Assim, a saída seria tornar mais claro os objetivos e aumentar o controle de quem os executa para solucionar os problemas. Essa é uma visão administrativa e hierárquica, de cima para baixo, caracterizando-se como um formato centralizador (GOMES, 2019).

Seguindo a linha da análise *top down*, os autores Mazmanian e Sabatier (1983) desenvolveram uma lista de condições para uma implementação efetiva, eles apontam elementos a serem considerados ao se pensar na probabilidade de uma ação atingir seus objetivos, como os elencados a seguir:

1º - A legislação deve ter objetivos claros e consistentes;

2º - A legislação deve incorporar uma teoria sólida que identifica os principais fatores e causas que interferem nos objetivos de uma determinada política e dar aos implementadores jurisdições suficientes sobre o grupo alvo e outros pontos que influenciam no alcance dos objetivos;

3º - A legislação deve estruturar a implementação com o objetivo de aumentar a probabilidade dos implementadores e grupos alvos fazerem o que foi preconizado para a política. É um processo que envolve agências solidárias e integração hierárquica adequada, recursos financeiros suficientes e acesso a suporte;

4º - Os líderes das agências implementadoras devem ter habilidades políticas e gerenciais e estarem comprometidos com os objetivos da política;

5º - A política deve ser apoiada por grupos organizados e por alguns legisladores-chave ao longo da implementação;

6º - Mudanças contextuais podem constranger a implementação, como a emergência de políticas públicas conflitantes ou mudanças nas condições socioeconômicas.

Assim, Lima e D'ascenzi (2019), discorrem que essas abordagens e “conselhos” de autores que seguem a linha de análise *top down* são o de manter a política clara para evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento, responsabilidades e manter controle efetivo sobre os implementadores. Os autores ainda destacam que, nessa linha de análise, as falhas de comunicação são normalmente atribuídas ao fracasso no processo de implementação, que é julgado de acordo com o grau de alcance dos objetivos previamente definidos.

Já a análise *bottom up* é aquela que demonstra que a fase da implementação sofre diversas influências, como atores, interesses, elementos políticos, entre outros. Essa vertente afirma que a implementação não é falha, pois nem tudo é passível de ser controlado e previsto. Para os autores dessa corrente analítica, as políticas públicas devem ser olhadas de baixo para cima, compreendendo-as como elas de fato são, o que acontece na ponta. O importante é descrever e analisar processos complexos e o resultado deles (LOTTA, 2019). Assim, nesta análise, os resultados positivos da política pública dependem mais dos comportamentos dos agentes implementadores do que de decisões centralizadoras da hierarquia burocrática.

De acordo com os autores O'Brien e Li (1999), a análise *bottom up* destaca que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode até ser desejável, pois são eles que detêm conhecimento das situações em âmbito local e podem adaptar o plano a elas. Para Elmore (1979), o sucesso da implementação da política está relacionado à capacidade limitada tanto dos atores de cada nível de implementação de influenciar o comportamento daqueles dos outros níveis quanto das organizações públicas de influenciar o comportamento privado.

Os modelos apontados têm diferenças em relação ao foco de análise. Enquanto a análise *top down* enfatiza as estruturas normativas e o controle sobre os agentes implementadores, a análise *bottom up* destaca esses agentes e suas ações na prática da execução de uma política pública. Posteriormente, outras análises em relação ao campo da implementação foram elaboradas, saindo da dicotomia *top down* e *bottom up*, investigando processos decisórios

contínuos nas políticas públicas que envolvem diversos atores e seus resultados. Atualmente, outros elementos também são levados em consideração nos estudos sobre a implementação, como a relação entre atores estatais e não estatais, arranjos, capacidades estatais, entre outros (LOTTA, 2019).

Assim, este trabalho partirá de uma linha mais fluída de implementação, onde serão integradas as duas análises apontadas anteriormente e outras variáveis que fazem sentido para o estudo aqui apresentado. A justificativa para tal apontamento é a de que uma política pública, como a de assistência social, é influenciada por outros fatores como, atores públicos e privados, sociedade civil organizada, governos, concepção de mundo dos agentes implementadores, condições materiais, entre outros.

No estudo que será apresentado sobre os arranjos institucionais na implementação de uma política pública de assistência social por organizações públicas e privadas, é relevante salientar que uma das hipóteses analíticas na área de estudo da implementação de política pública é a sua natureza altamente interativa, envolvendo vários atores na realização dessa política. Esses agentes podem ser estatais ou não estatais, formais ou informais. Lotta (2015) destaca a necessidade de entender quem são esses atores, como eles interagem e sua forma de agir para desenvolver modelos analíticos que envolvam estes atores como parte integrante do processo de implementação.

Na implementação de uma política pública, diferentes práticas podem gerar diferentes resultados. Assim, entender como a política funciona na prática, pelos implementadores da ponta, com um olhar que vai para além do formal, para além do que está na norma, também é fundamental neste campo de estudo. Por isso, um recorte analítico específico merece destaque neste estudo, a dos burocratas de nível de rua.

2.3.1 O papel dos burocratas da ponta na implementação

Os burocratas da ponta, também chamados de burocratas de nível de rua, são aqueles que atuam onde as políticas públicas são executadas, tomando decisões o tempo todo. De acordo com Lipsky (1980), as funções desses burocratas são formadas com base em dois aspectos principais que estão inter-relacionados: alto grau de discricionariedade na execução de políticas públicas e relativa autonomia por parte da autoridade. Eles são geralmente

respeitados em suas áreas e possuem certa autonomia de supervisão de seus superiores ou do controle por parte dos “clientes”.

A discricionariedade que gozam estes burocratas de nível de rua na tomada de decisões no processo de implementação de uma política pública está ligada à diversos fatores, entre eles: a escassez de recursos, objetivos ambíguos destas políticas, dificuldade de supervisão etc. De acordo com Lotta (2019), esses burocratas são pressionados pelas demandas dos serviços para aumentarem sua eficiência e responsividade e pressionados pelos “clientes” desses serviços para receberem um tratamento individualizado e com resultados. Essas pressões acabam sendo contraditórias, pois, segundo a autora, “na medida em que a primeira foca na produtividade, rapidez e eficiência e a segunda foca na individualidade, personalização, efetividade e no tempo para resolver os problemas.” (LOTTA, 2019, pág. 23).

Lipsky (1980) afirma que os gestores de níveis hierárquicos mais altos, ou seja, aqueles que não estão executando diretamente a política pública dos quais também são responsáveis, estão interessados em alcançar resultados de acordo com os objetivos da organização. Já os burocratas de nível de rua estão interessados em fazer seu trabalho de acordo com suas prioridades garantindo condições de realização de seu trabalho.

A discricionariedade é definida por diversos fatores, como normas muito abrangentes e ambíguas, regras conflituosas ou sobrepostas e falta de regras. Ainda segundo Lipsky, reduzir a discricionariedade no cotidiano do trabalho desses profissionais é difícil, pois, eles estão envolvidos em tarefas complexas, para as quais a formulação de normas, diretrizes ou orientações não são capazes de atender todas as alternativas e situações possíveis que acontecem na prática. Assim, eles acabam desenvolvendo mecanismos para lidar com este ambiente da ponta, como a escolha de tarefas prioritárias e padrões para o atendimento de clientes (inclusive priorizando certos “clientes” em detrimento de outros e adotando estereótipos em relação a estes).

Analisar o trabalho dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas é importante, pois, atingir os objetivos da organização conforme o preconizado no desenho da política é um problema na prática dada às pressões cotidianas que esses profissionais sofrem no seu trabalho na ponta e os recursos que eles têm para resistirem a essa pressão. Lipsky (1980) aponta que o desafio gerencial central é como fazer as necessidades dos trabalhadores de nível de rua se casarem com as necessidades da organização.

Portanto, um dos enfoques deste trabalho é estudar o desafio da implementação de uma política pública pelos burocratas que atuam na ponta, já que para a análise dos arranjos institucionais deste estudo foram realizadas entrevistas com trabalhadores de organizações públicas e privadas que executam uma política pública de assistência social, em particular, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

3. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

3.1 SURGIMENTO DO TERCEIRO SETOR

A formação e o fortalecimento do Terceiro Setor e a parceria deste com o Estado tem como referência diversos campos teóricos, neste tópico serão abordados alguns estudos que trataram sobre este tema. O autor Weisbrod's (1975), discorreu sobre a suposição clássica da falha do mercado para fornecer determinados bens e serviços públicos. Segundo o autor, a causa dessa falha é pelo fato de que o mercado somente produz para clientes dispostos e capazes de pagar por certos bens e serviços. Assim, o mercado por si só não produz os bens que os cidadãos precisam, causando uma escassez de tais bens públicos.

Já em relação ao governo, o autor aponta que em sociedades democráticas, o governo produz apenas bens coletivos que são almejados pela maioria da população. Com o objetivo de ganhar as eleições, os políticos atendem as preferências dos eleitores “medianos”, o que garantiria o apoio da maior parte da população a esses políticos. Porém, em uma sociedade heterogênea, com uma diversidade de interesses entre seus cidadãos, o governo não consegue fornecer todos os bens coletivos que essa população plural demanda, o que caracterizaria uma falha do governo.

Para preencher essa lacuna de provisão de serviços e bens públicos, que não são ofertados nem pelo mercado e nem pelo governo, surge o Terceiro Setor. De acordo com Paes (2018), o Terceiro Setor pode ser caracterizado como aquele que não é público e nem privado, composto por organizações sem fins lucrativos que tem como objetivo à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não faça parte do governo de forma direta.

A teoria da falha de mercado e do governo aborda que essas organizações atendem áreas onde o governo e o mercado não conseguem operar, seja pela falta de incentivos, seja pela falta de demanda pública suficiente ou pela lentidão em atender as demandas dessas áreas com uma qualidade desejada. No entanto, essa teoria não consegue contemplar os atuais arranjos da sociedade moderna, caracterizada pelo surgimento de uma ampla rede de cooperação entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos.

Segundo Salamon (2002), a teoria conhecida como “terceiro governo”, “nova governança” ou “teoria da interdependência”, enfatiza a correlação entre o Estado e vários

outros atores, entre eles as organizações sem fins lucrativos, e analisa como uma consequência natural o surgimento dessas colaborações em oposição a uma chamada “anomalia dos tempos atuais”.

E qual seria o motivo da cooperação entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos? Embora essas organizações tenham a vantagem de poder agir em relação às demandas locais, atendendo a diversos interesses de forma mais rápida e com menos burocracia do que o Estado, ainda assim possuem limitações próprias que muitas vezes restringem sua capacidade de responder aos problemas sociais. De acordo com Salamon (1995), além das falhas do mercado e do governo, também há a “falha voluntária”, onde existem limitações inerentes às ações dessas organizações para atender às necessidades públicas.

O autor aborda algumas dessas limitações, entre elas estão: a incapacidade das organizações de gerarem recursos suficientes para atender as demandas públicas; o “particularismo filantrópico”, que é a tendência das organizações e de doadores focarem em grupos particulares e excluírem outros; o “paternalismo filantrópico”, que é a dificuldade que essas organizações têm em promover direitos aos cidadãos ao prestar seus serviços em oposição à ideia de caridade; e, por último, o “amadorismo filantrópico”, que é a falta de profissionalismo no voluntariado, que pode trazer problemas ao lidar com problemas sociais complexos.

Essas limitações podem ser superadas por meio da parceria com o Estado, que pode fornecer recursos, entre eles o humano, promover políticas sociais na perspectiva de direito ao invés de caridade, entre outras vantagens. Assim, a teoria da interdependência destaca que as fraquezas do Terceiro Setor correspondem aos pontos fortes do Estado, e vice-versa.

É importante destacar que essa parceria entre Estado e organização sem fins lucrativos traz consigo diversos desafios, tais como: a perda potencial de autonomia das organizações em razão da parceria com o governo; a distorção da missão da organização em busca do financiamento governamental; a burocratização das organizações; repasses financeiros atrasados; entre outros (SALAMON; TOEPLER, 2015).

Assim, nessas parcerias, o desafio é encontrar um equilíbrio entre a necessidade do governo em relação à economia, eficiência, equidade e responsabilidade na entrega de serviços públicos por essas organizações e a necessidade do setor sem fins lucrativos em alcançar um certo grau de autodeterminação e independência do controle governamental.

O fato é que as organizações sem fins lucrativos atualmente atuam de forma complementar ao Estado, entregando diversos serviços públicos, muitos deles da área social. Essas organizações agem onde o governo encontra limitações para a entrega desses bens ou serviços públicos e o governo diminui as limitações dessas organizações ao realizar o repasse de recursos públicos para elas e ao fortalecer a noção de direito aos benefícios sociais aos cidadãos, como mencionado anteriormente. Logo, a cooperação entre o governo e organizações sem fins lucrativos pode ser uma forma eficaz para organizar uma ampla variedade de serviços financiados pelo Estado (SALAMON; TOEPLER, 2015).

3.2 AS OSCS E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Como abordado no tópico anterior, o termo Terceiro Setor teve sua origem na década de 1970 nos Estados Unidos, que estabeleceu o Estado como o Primeiro Setor, o mercado como o Segundo e a sociedade civil como o Terceiro. Nesse sentido, o Terceiro Setor seria um universo amplo e variado de organizações que se denominariam como intermediárias dos outros dois setores, o público e o privado, sem fins lucrativos. Porém, segundo Violin (2006), tal conceituação mais confunde que esclarece, pois mistura sujeitos com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e, até mesmo, contraditórios.

Assim, um novo termo foi demandado para se referir às organizações sem fins lucrativos que exercem uma atividade de interesse social. O nome “Organizações da Sociedade Civil – OSCs” foi regulamentado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014), que normatizou, em âmbito nacional, a celebração de parcerias entre as entidades privadas sem fins lucrativos e a administração pública².

De acordo com o MROSC, uma OSC é toda e qualquer instituição privada que desenvolve projetos sociais com finalidade pública, sem ter como objetivo o lucro. As OSCs no Brasil têm como atributos: serem de natureza privada, sem fins lucrativos, legal, e voluntariamente constituídas e administradas. Elas podem ser caracterizadas como associações, fundações, organizações religiosas e sociedades cooperativas. Essas organizações atuam em diversas áreas, como a promoção de direitos, atividades relacionadas à saúde, educação, assistência social, cultura, entre outras.

² O MROSC será tratado no tópico 3.4.

Segundo a autora Paes de Paula (2005), as OSCs têm suas origens nos movimentos populares do final dos anos 60 e tinham como principal objetivo a luta contra a ditadura militar e sua repressão. As bandeiras desses movimentos eram: o interesse público, os direitos humanos e os direitos políticos, a cidadania e os bens de uso coletivo, como a saúde e educação. Essas organizações contribuíram no processo de redemocratização do país e deram origem a diversas políticas públicas.

A maior parte das OSCs surgiram no contexto pós promulgação da Constituição Federal de 1988, pois esta reconheceu a organização e a participação social como direitos e valores a serem garantidos. O termo OSC reforçou o protagonismo e a iniciativa da própria sociedade, além de afirmar o caráter autônomo, a finalidade pública e a voz própria da sociedade civil organizada (BRASIL, 2015).

Porém, de acordo com o autor Mestriner (2001), a expansão do número de OSCs atuando em benefício público nos anos 90 também se deu por conta de um período em que a discussão sobre a ineficiência do Estado em produzir bens e serviços estava em alta, e áreas como a educação, saúde, previdência, assistência social e habitação eram responsabilizadas pelo déficit público e pelo excessivo e mal direcionamento do gasto estatal.

Assim, influenciado por movimentos liberais que começaram a ganhar força a partir dos anos 70 com a crise do *Welfare State* e que se intensificaram nos anos 80 na Inglaterra com Margareth Thatcher e nos EUA com Ronald Reagan, o Brasil adotou o modelo do gerencialismo na década de 1990 com o objetivo de superar o modelo burocrático de administração pública. Esse processo se deu principalmente no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, implementado a partir de 1995.

Esse plano tinha como objetivo tornar o Estado mais eficiente. Entre as medidas tomadas para a realização dessa reforma, estava a descentralização de diversos serviços de interesse coletivo executados diretamente pelo Estado, processo denominado de publicização, onde diversas Organizações da Sociedade Civil passaram a ser responsáveis por esses serviços não exclusivos.

De acordo com Pires (2009), a reforma do Estado colocou o ente federado como um dos “parceiros” na promoção dos direitos sociais junto à sociedade civil organizada. A publicização deu destaque ao setor público não estatal como responsável pela execução de serviços sociais

e a necessidade de subsídios fornecidos pelo Estado, estabelecendo parcerias entre eles. A autora ressalta que uma das principais mudanças do PDRAE é o incentivo às parcerias entre o setor público e privado na promoção dos direitos sociais, resultando em uma relação público-privada.

Nesse contexto, de acordo com o manual MROSC/DF (2018), foram promulgadas as leis pertinentes ao novo estatuto de publicização, quais sejam: a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que instituiu o Programa Nacional de Publicização e criou a figura jurídica das Organizações Sociais (OS); e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que criou a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Assim, entidades privadas sem fins lucrativos passaram a receber a titulação de OS ou Oscip, desde que cumprissem determinados requisitos legais, o que lhes permitiu estabelecer parcerias com o Estado através da celebração de contratos de gestão ou termos de parceria. Porém, havia um consenso à época em relação à limitação dos atores sociais com segurança jurídica que podiam estabelecer parceria com o Estado, pois este exigia instrumentos específicos de parceria, o que excluía as demais organizações da sociedade civil.

Com o governo do presidente Lula houve uma maior retomada do investimento da área social por parte do Estado, com a recomposição da capacidade operativa dos órgãos responsáveis pelas políticas sociais, por exemplo. Apesar dessa retomada, o governo, no que se refere às parcerias público-privadas, sancionou a Lei 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação da parceria público-privada no âmbito da administração pública, e a Lei 11.107/2005, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Esses exemplos constatarem que continuaram havendo incentivos às parcerias público-privada na gestão do governo Lula, embora tenha tido menos ênfase do que nos governos anteriores, principalmente na área social, como a assistência social. Como demonstra Abrucio (2005), nesse período a União reassumiu seu papel de coordenar, induzir e regular as diretrizes e estratégias das políticas sociais no país, enquanto os estados e, em particular, os municípios se tornaram responsáveis pela gestão e implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, as OSCs se estabeleceram e diversas parcerias entre a administração pública e essas organizações foram realizadas para a oferta de serviços e programas na área social do país. Porém, com o passar dos anos, alguns escândalos de corrupção vieram à tona, o que fez com que essas parcerias fossem questionadas. Um exemplo foi o escândalo que saiu nos jornais no ano de 2008 da chamada Operação Fariseu, realizada pela Polícia Federal. Uma

quadrilha que atuava dentro do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, era especializada em negociar certificados de isenção de impostos e contribuições sociais com organizações privadas e deram um prejuízo de cerca de R\$ 4 bilhões aos cofres públicos em contribuições não recolhidas³.

Assim, uma demanda por transparência, controle e monitoramento dessas organizações foram demandadas e novas regulações e normativas nesse campo ganharam força, como foi o caso da promulgação da Lei nº 13.019/2014, o MROSC.

Apesar do escândalo citado acima, é inegável que, nos últimos anos, as OSCs têm se consolidado como executoras de políticas sociais em diversas áreas, em parceria com o Estado. Esse cenário é impulsionado pela contenção de gastos por parte do Estado e pela redução do repasse de recursos para as áreas sociais, o que dificulta a execução direta pelo Estado dessas políticas e fortalece a colaboração com as OSCs na oferta de serviços e programas.

A força das Organizações da Sociedade Civil se dá muitas vezes por se mostrarem mais ágeis do que o governo no campo social, por conhecerem o território onde atuam e do seu potencial de mobilização política, sendo referência para muitos usuários que usufruem de seus serviços ou programas. Porém, muitos desafios são encontrados em relação à execução de políticas públicas por essas organizações.

De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, que é uma plataforma virtual de transparência pública colaborativa com dados das OSCs de todo o Brasil gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, há 815.676 OSCs em todas as regiões do país atuando nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, entre outros. Um dos principais desafios encontrados por essas organizações é a questão do financiamento para a sua sustentabilidade. Segundo dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), 52% das OSCs têm nas doações voluntárias uma de suas fontes de recursos. Para 24% delas, essa é a principal. No entanto, a captação de recursos por essas organizações vem diminuindo ao longo dos anos, o que se soma ao desafio de uma cultura de doação que não é tão forte no Brasil.

Segundo Pannunzio e Souza (2018), houve uma redução no montante total das doações no Brasil. Em 2015, o valor total doado por indivíduos foi de R\$ 13,7 bilhões, o que correspondia a 0,23% do PIB. Esse percentual à época era três vezes maior no Reino Unido

³ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fraude-em-filantropia-deixa-rombo-de-r-4-bi,140246>

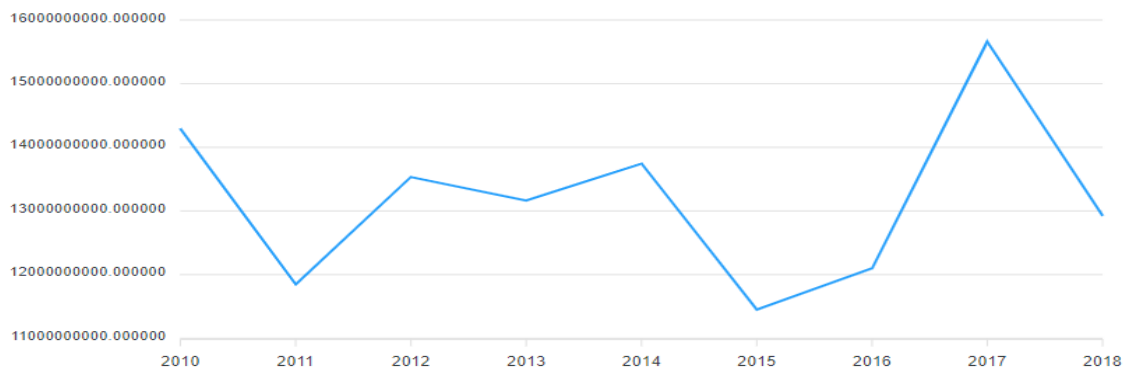
(0,73% do PIB) e sete vezes maior nos Estados Unidos (1,67% do PIB). Dados de 2020 demonstram que as doações feitas por brasileiros somaram R\$ 10,3 bilhões, equivalentes a 0,14% do PIB brasileiro deste ano, aumentando ainda mais essa discrepância⁴.

Outro entrave ao incentivo às doações para as OSCs é o Imposto de Transmissão Causa *Mortis* e Doação, que é um tributo de competência impositiva dos estados e do Distrito Federal, e tem sua previsão constitucional no art. 155, inc. I, da Constituição Federal de 1988. Esse imposto tem uma legislação diferente em cada estado do país e o Distrito Federal. As alíquotas da tributação nos estados flutuam de 2% a 8% do valor da doação. Dos 26 estados mais DF, 14 possuem alíquotas fixas – na maioria de 4% - enquanto 13 trabalham com alíquotas variáveis.

Os autores Pannunzio e Souza (2018), destacam que dentre 75 países, apenas 30 (40%) tributam diretamente doações, sendo que a quase integralidade desses países estabelece tratamento diferenciado quando se trata de doações a OSC. Apenas três países tributam doações a OSCs: Brasil, Coréia do Sul e Croácia, o que dificulta a captação de recursos por essas organizações, pois o que gera de receita tributária é um valor bem reduzido.

Assim, muitas OSCs acabam optando por parcerias com o ente público para a captação de recursos para a execução de serviços públicos na área social e na obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas, que é um dos documentos exigidos pela Receita Federal para que as OSCs usufruam de isenções e contribuições sociais, como a parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL. Porém, o gráfico abaixo demonstra a queda de recursos públicos federais transferidos para essas organizações nos últimos anos:

Figura 1: Evolução de recursos públicos federais transferidos para OSCs, Brasil, 2010-2018



Fonte: SIGA Brasil 2010-2018

⁴ https://www.idis.org.br/tag/doacao/#_ftn2. Acesso em 01/06/2023.

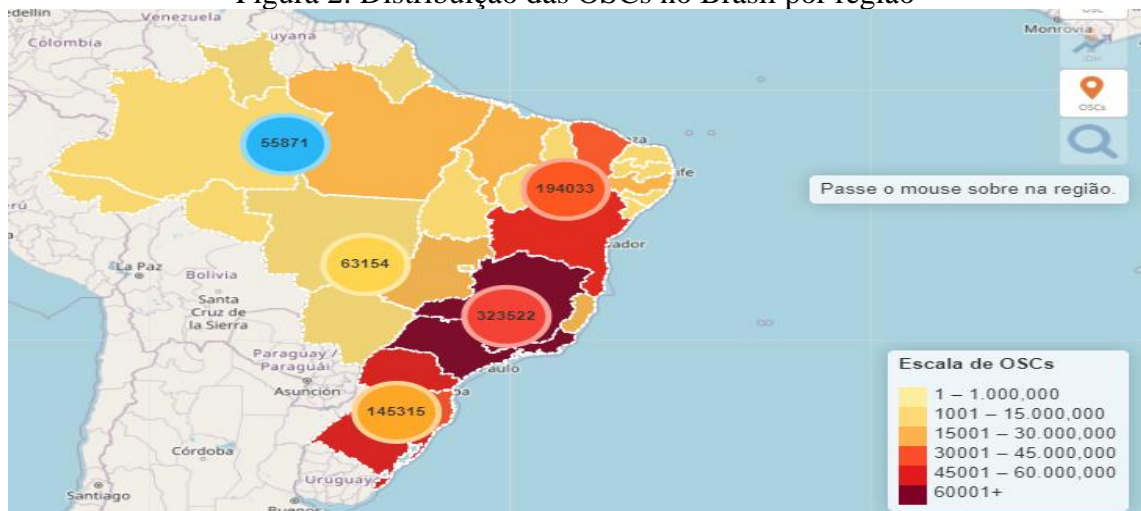
Dado o desafio da captação de recursos para a continuidade dos programas ou serviços ofertados pelas Organizações da Sociedade Civil, muitas delas optam por novas formas de obter recursos para a continuidade de seus trabalhos, como: o uso das plataformas de *crowdfunding*, que consiste na modalidade segundo a qual você doa dinheiro pela internet para um projeto de seu interesse em troca de uma recompensa; a comunicação via redes sociais; e programas de rádio e TV.

A importância das OSCs é evidente no contexto brasileiro, vale destacar que muitas ações da sociedade civil organizada inspirou a implementação de políticas públicas pelos governos, como é o caso da Política Nacional de DST/Aids, que foi construída por meio dos esforços e pressão de organizações da década de 80 no Brasil que trabalhavam com essa temática (MONTEIRO; VILLELA, 2009). Outro exemplo, é a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que decorreu da luta do movimento feminista (CARONE, 2018).

3.3 PERFIL DA OSCS

Neste tópico será abordado, em linhas gerais, o perfil das OSCs no Brasil. Os dados aqui apresentados foram retirados da publicação do Ipea (2018) “Perfil da Organizações da Sociedade Civil no Brasil”. As OSCs estão presentes em todo o território brasileiro, mas a sua distribuição acompanha, em geral, a distribuição da população. A maior parte dessas organizações se encontram na região Sudeste (40%), seguida pela Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e Norte (8%), conforme demonstra a imagem abaixo:

Figura 2: Distribuição das OSCs no Brasil por região



De acordo com a publicação do Ipea, as organizações que têm como finalidade o desenvolvimento e defesa de direitos e interesses e as organizações com finalidades religiosas são os principais grupos de OSCs do país e representam mais de seis em cada dez organizações em atividade. As organizações que têm maior porte são as que pertencem às áreas de saúde, assistência social e educação.

Em relação aos vínculos empregatícios dessas organizações, segunda a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) ampliada, mais de 80% das OSCs não apresentam vínculos formais de emprego. O estudo revela que a remuneração média dos trabalhadores que atuam nessas organizações é maior naquela cuja finalidade de atuação é a saúde, seguida de associações patronais e profissionais de educação e pesquisa, e menor em organizações que atuam na área da assistência social.

No que se refere ao gênero, as mulheres são a maioria das trabalhadoras nessas organizações, representando 65% do total. A pesquisa demonstra que a presença delas é maior em atividades que remetem ao cuidado e à assistência. Por exemplo, as mulheres representam 93% dos assistentes sociais e 85% dos cuidadores de idosos.

Já em relação ao critério de raça, o estudo aponta que as pessoas negras ocupam posições inferiores na hierarquia de prestígio ocupacional. Enquanto na área da assistência social não há diferença observada, na saúde a remuneração dos negros é 76% da remuneração média mensal dos brancos. A maior proporção de negros está nas OSCs cuja finalidade é “assistência social” e “defesa de direitos”.

Em relação aos recursos federais destinados por região, a pesquisa demonstra que a região Sudeste, que sedia 42% das OSCs, recebeu 61% do total dos recursos totais. Na região Centro-Oeste, as OSCs do DF receberam 83% do total dos recursos destinados à região, embora abriguem apenas 22% destas.

Com a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, em 2014, que definiu regras mais claras para nortear as parcerias realizadas entre as OSCs e o poder público, pesquisar e traçar o perfil dessas organizações ganha cada vez mais relevância para o aprimoramento e transparência da relação do Estado com as OSCs. No tópico adiante será abordado o MROSC.

3.4 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – MROSC

As OSCs, historicamente, têm protagonizado diferentes papéis nas políticas públicas. Sua atuação pode ser observada na etapa de formulação, com a participação em conselhos, comissões, comitês e conferências; no monitoramento e avaliação, próprio do exercício de controle social; como também na fase de execução, por meio de parcerias com o poder público.

Como mencionado anteriormente, as parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil acabam aproximando as políticas públicas das realidades locais fazendo com que muitos problemas sociais sejam resolvidos de maneira criativa e inovadora. Porém, em um período recente, as legislações referentes às parcerias entre Estado e OSCs eram insuficientes e não reconheciam as especificidades dessas organizações, o que gerava um cenário de insegurança jurídica.

Apesar da Constituição Federal de 1988 reconhecer que o interesse público passa a abranger não somente a atuação estatal, mas também a ação de interesse social desenvolvida por entidades da sociedade civil, ainda havia uma lacuna regulatória relacionada às OSCs. Os convênios, por exemplo, que eram realizados entre essas organizações e o Estado, regidos pela Lei nº 8.666/1993, era um instrumento jurídico inadequado, pois abordam as parcerias entre os entes públicos. Além disso, as denúncias, como apontadas anteriormente, sobre irregularidades de OSCs fez com que a sociedade cobrasse mais transparência e controle da aplicação de recursos públicos.

Assim, criou-se a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, que implementou a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e as suas relações de parceria com o poder público. O MROSC diferencia-se das leis anteriormente mencionadas pela extensão do âmbito de sua aplicação, valendo para toda e qualquer OSC, inclusive para aquelas qualificadas como OS ou Oscip.

O MROSC foi uma iniciativa que partiu da própria sociedade em 2010 onde diversos movimentos da sociedade civil, especialistas e representantes do poder público se reuniram em uma plataforma por um novo marco regulatório das OSCs. Em 2011 o governo da então presidenta Dilma Rousseff apoiou essa iniciativa criando um Grupo de Trabalho

Interministerial (GTI) para tratar sobre esse tema, por meio do Decreto nº 7.568/2011, com representantes do Governo Federal e da sociedade civil.

De acordo com a publicação da Enap (2019), em agosto de 2012, as discussões do GTI foram descritas em um relatório final em que continha o diagnóstico, as propostas para o aperfeiçoamento e os desafios da agenda do marco regulatório, que ganharam relevância nos atos normativos propostos: o decreto que antecipava resultados do que se pretendia ver na nova lei e o projeto de lei que subsidiou o Poder Legislativo sobre o tema. Em julho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.019/2014 que, devido à abrangência nacional, deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades públicas federais, estaduais, distrital e municipais, dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Os instrumentos utilizados para celebrar a parceria entre o poder público e as OSCs antes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil eram genéricos e não consideravam as complexidades e especificidades dessas organizações. A aprovação da Lei nº 13.019/2014 aprimorou e criou instrumentos para a formalização das parcerias realizadas com as OSCs, aproximando-os da realidade delas. Assim, com essa Lei, passou a existir um novo regime jurídico para a consecução dessas parcerias.

A Lei do MROSC definiu as parcerias como:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...) III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Lei nº 13.019, 2014)

Ainda segundo a Lei nº 13.019/2014, o **termo de colaboração** é o instrumento por meio do qual são realizadas as parcerias estabelecidas pelo poder público com as OSCs para a execução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos públicos. Já o **termo de fomento** é um instrumento no qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pelo poder público com as OSCs para a execução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas próprias Organizações da Sociedade Civil que envolvam recursos públicos.

Logo, o novo regime jurídico de Fomento e Colaboração do MROSC foi criado para ser aplicável para o repasse de recursos públicos às Organizações da Sociedade Civil (ENAP,

2019). A Lei nº 13.019/2014 também apresentou o **acordo de cooperação**, que são as parcerias que não envolvem transferências de recursos financeiros e pode ser proposto tanto pela administração pública quanto pela OSC. Adiante, segue o quadro que trata sobre essas três modalidades de parceria apresentados no MROSC.

Quadro 1: Modalidades de parceria no MROSC

Termo de Colaboração	Termo de Fomento	Acordo de Cooperação
Parceria entre o Estado e as OSCs para a execução de políticas da administração pública nas mais diferentes áreas.	Parceria entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSCs de interesse público.	Parceria entre o Estado e as OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.
Nesse termo, o plano de trabalho é induzido pelo poder público a partir de objetos, indicadores e metas mínimas.	Nesse termo, o plano de trabalho tem maior liberdade de construção pelas OSCs, pois atende uma atividade própria da organização.	Nesse acordo, o plano de trabalho é simplificado, pois não envolve a transferência de recursos públicos.
Envolve a transferência de recursos públicos.	Envolve a transferência de recursos públicos.	Não envolve a transferência de recursos públicos.

Fonte: Elaboração própria (2023)

O MROSC trouxe alguns avanços em relação às legislações anteriores, entre elas, podemos citar: a desburocratização do processo de prestação de contas, a transparência na aplicação dos recursos públicos e a possibilidade de maior planejamento para execução das etapas da parceria. Importante destacar que essa lei definiu o chamamento público como regra geral (salvo algumas exceções), dispondo um padrão nacional para as parcerias entre as organizações da sociedade civil e os órgãos gestores.

Por último, vale mencionar que o termo de colaboração é o utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a administração pública tenha clareza dos resultados que se pretende alcançar, ou seja, quando a política pública em questão

já tenha parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como, por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social – Suas (ENAP, 2019).

No capítulo seguinte irei analisar as parcerias que se dão entre a administração pública e as organizações da sociedade civil no âmbito da assistência social.

4. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 HISTÓRICO RECENTE DO CAMPO NO BRASIL: DA FILANTROPIA AOS DIAS ATUAIS

A Assistência Social no Brasil teve como marcas históricas a filantropia, assistencialismo e benemerência. Para entendermos essas marcas, é preciso voltar algumas décadas até o Governo Getúlio Vargas, nos anos 30, quando houve a primeira regulamentação de práticas sociais que estavam relacionadas à assistência social. Nesse período, mais especificamente em 1938, em pleno Estado Novo, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, que instituiu as bases de organização do serviço social em todo o país e tinha como objetivo centralizar e organizar as ações assistenciais públicas e privadas da época.

O CNSS era vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e formado por pessoas ligadas à filantropia e indicadas pelo presidente Vargas. O conselho avaliava os pedidos de auxílio, os valores desses repasses eram decididos pelo Governo Federal e não havia controle social. Muitos problemas surgiram com a criação desses conselhos, pois as ações da assistência social nesse período ainda eram fragmentadas, desorganizadas e pontuais. Não havia normas, os atendimentos não eram padronizados e os CNSS foram acusados de desvios e isenções clientelistas a algumas instituições de “caridade” à época.

Já em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, por Darcy Vargas, mulher de Getúlio Vargas. A LBA foi criada em parceria do Estado com o empresariado brasileiro, como a Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria, com o objetivo de amparar as famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Porém, com o passar dos anos, a LBA também assumiu outras frentes, como a prestação de assistência social a grupos em situação de vulnerabilidade que não eram alcançados pelo Estado brasileiro.

Mesmo com o fim da Segunda Guerra Mundial, a LBA continuou ativa, atuando em diversas ações sociais, como o amparo às crianças em situação de pobreza, educação moral e cívica para as famílias (sobretudo no período da ditadura militar), oficinas de artesanato, costura, vacinação infantil, merenda escolar, entre outras. Vale destacar que a LBA era uma organização com voluntárias mulheres, o que reforçava o papel de gênero nas ações

assistenciais. Essa organização também reforçou o primeiro-damismo no Brasil, este que até hoje é muito presente na política de assistência social, em que as mulheres de prefeitos, governadores ou presidentes devem associar-se a ações no âmbito social. Na LBA a assistência ainda era relacionada à caridade e não ao direito. De acordo com Boscari e Silva (2015):

É com a LBA que surge a ênfase na presença da esposa do governante na gestão da assistência social, assegura a presidência do órgão (por honra executiva) às primeiras-damas da República. Dessa forma, fica vinculado esta marca da presença das damas de governo na ação social. Repete no interior do Estado o papel das Damas de caridade nas igrejas como se tudo fosse a mesma coisa. É também neste momento que a LBA tem como foco principal de sua ação as famílias da grande massa não coberta pela previdência, com atendimentos nas situações de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas. (Boscari, 2015, pág.110)

Por um longo período, o Estado brasileiro escolheu delegar a responsabilidade da assistência social para a sociedade civil. Antes da Constituição Federal de 1988, a legislação estabelecia que o Estado desempenharia um papel subsidiário na proteção social dos grupos mais vulneráveis.

De acordo com Faleiros (1991), entre 1964 e 1988, as políticas sociais eram caracterizadas por controle, seletividade, fragmentação, exclusão e setorização. Dado esse cenário, houve a necessidade de questionar esse padrão histórico das políticas sociais e propor a democratização dos processos decisórios, incluindo a definição de prioridades, a elaboração, execução e gestão dessas políticas. Uma política nacional de assistência social só foi estabelecida após a redemocratização.

Assim, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu um sistema de seguridade social brasileiro⁵, a Assistência Social adquiriu o *status* de política social, junto com a saúde e a previdência social. A partir da CF/1988 a assistência social passa a apresentar um “processo de institucionalização, de profissionalização e de alcance de racionalidade técnica e política.” (BOSCARI E SILVA, 2015, p. 111).

Na Constituição Federal de 1988, os artigos 203 e 204 discorrem sobre a Assistência Social como política, sendo a mesma de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - O amparo às crianças e adolescentes carentes; III - A promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua

⁵ A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social (art. 1º, Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991).

integração à vida comunitária; V - A garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 2001, p. 118-119)

Deste modo, a partir de 1988, tem-se início a construção de uma nova concepção sobre a Assistência Social como uma política de responsabilidade estatal, não-contributiva, redistributiva, afiançadora de direitos sociais e da universalização dos acessos.

Silva (2022) afirma que entre os anos de 2005 e 2015, ocorreu o melhor período para o desenvolvimento das políticas de assistência social no Brasil, pois durante esse período, a Loas foi reformulada e o Suas foi consolidado, estabelecendo categorias de referência e normas legais que orientam a PNAS como uma política de construção de direitos. Além disso, foi criada uma tipificação para orientar e padronizar os serviços dessa política em todo o território nacional. O objetivo era estabelecer um marco legal e institucional para legitimar socialmente a política e avançar em termos qualitativos e quantitativos, a fim de superar a visão caritativa e filantrópica que marcou a história da assistência social no Brasil.

Um novo período começou com o governo Temer (2016-2018) em que foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016 com o objetivo de reduzir a dívida pública. Esse novo regime fiscal resultou em cortes significativos no orçamento da Seguridade Social, afetando de forma drástica o financiamento da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família (COSTA, 2019).

Ainda segundo o autor, o governo Bolsonaro (2018-2022) seguiu a mesma linha do governo anterior dando continuidade às reformas liberais. O governo Bolsonaro teve forte viés liberal e sua proposta de redução dos direitos sociais atacou o sistema de seguridade social que foi estabelecido na Constituição Federal de 1988. Assim, o Brasil viveu a reversão de um ciclo de avanços sociais que estava vivenciando durante os governos do Lula e da Dilma Rouseff.

Matias e Barros (2019) realizaram análise do plano de governo do Bolsonaro e concluíram que as políticas sociais foram intencionalmente relegadas. Do total de 26 itens categorizados, apenas 1 foi dedicado à assistência social e, de maneira superficial, indicando a

falta de priorização das ações de assistência. Esse comportamento do então governo colocou os interesses econômicos e financeiros acima das necessidades sociais.

Costa (2019) mostra que, de acordo com a Proposta de Lei Orçamentária Anual (Ploa) de 2019 enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional destinada para Assistência Social, o governo Bolsonaro realizou cortes de 49,48% nos recursos federais destinados aos serviços socioassistenciais do Suas. A Resolução 20, de 13/09/2018, emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também destacou que esse corte no orçamento para o exercício de 2019 inviabilizaria o Suas e geraria prejuízos na atenção à população em situação de vulnerabilidade social.

Também em 2019 foi publicada a Portaria do Ministério da Cidadania nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019. Essa normativa estabeleceu procedimentos a serem adotados no âmbito do Suas decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para promover a equalização do cofinanciamento federal do Suas à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

A portaria em questão, na prática, teve como consequência a redução dos recursos federais destinados aos serviços de assistência social em todo o país. A decisão tomada pelo governo colocou em risco a continuidade do atendimento aos usuários, especialmente em localidades menores e menos privilegiadas, já que o repasse federal aos municípios foi reduzido em até 40% em comparação aos repasses anteriores. Como resultado, muitos municípios foram obrigados a interromper ou reduzir os serviços socioassistenciais oferecidos por falta de recursos federais.

De acordo com Campello e Brandão (2021), a redução do cofinanciamento federal aos serviços socioassistenciais, que já ultrapassa os 67%, tem provocado uma onda de demissões em massa de assistentes sociais e outros profissionais que trabalham no âmbito do Suas. Além disso, centenas de Cras e Creas tiveram que fechar ou reduzir seu horário de atendimento. Com isso, ficando a assistência social aberta à volta do assistencialismo, de políticas pontuais e paralelas ao Suas e até mesmo do chamado "primeiro-damismo".

Esse fato teve um impacto significativo na oferta do SCFV, afetando não apenas as Organizações da Sociedade Civil que recebem recursos por meio de termos de parceria com o governo local, mas principalmente as unidades governamentais que dependem exclusivamente dos recursos federais para manter o serviço em funcionamento. Além disso, vale destacar que

a expansão do cofinanciamento federal do SCFV para novos municípios não ocorre desde 2013, data da última pactuação do governo federal com os municípios para a oferta do serviço.

O governo recém-eleito de Lula em 2022 prometeu reconstruir as relações com estados e municípios para uma gestão mais eficiente do Sistema Único de Assistência Social, porém ainda enfrenta desafios no fortalecimento da política de assistência social em um contexto de restrição orçamentária.

4.2 ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA CF/1988

A Constituição de 1988 marcou um processo de ruptura na área da assistência social em relação à trajetória anterior, que era caracterizada pelo assistencialismo⁶ e não reconhecida como direito do cidadão. Porém, esse novo projeto de assistência como direito ainda não era autoaplicável e o que foi disposto na constituição só iria se tornar mais concreto, regulamentado, nos anos seguintes.

Foi a Lei Orgânica de Assistência Social – Loas, sancionada em 1993, que regulamentou os artigos 203 e 204 da CF/1988 que discorre sobre a assistência social. Essa lei garantiu um modelo de gestão e de controle social de forma descentralizada e participativa. Com a Loas, o CNSS foi extinguido e instituído o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. (Lei nº 8.742, 1993)

Além disso, a Loas criou um comando único nos níveis de governo federal, estadual e municipal para articular, integrar e coordenar as ações, de acordo com as suas responsabilidades, com o objetivo de estabelecer um pacto de compromisso entre os entes. Assim, foi instituído os conselhos, planos e fundos de assistência social, municipais e estaduais, como requisitos para garantir o acesso aos recursos da União.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I

⁶ Segundo o dicionário Oxford (2022), o assistencialismo é uma “Doutrina, sistema ou prática (individual, grupal, estatal, social) que preconiza e/ou organiza e presta assistência a membros carentes ou necessitados de uma comunidade, nacional ou mesmo internacional, em detrimento de uma política que os tire da condição de carentes e necessitados”.

- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. (Lei nº 8.742, 1993)

Também nos anos 90, começaram a ocorrer as conferências de assistência social. Elas foram instrumentos importantes para o processo de democratização e consolidação da assistência social no Brasil. A primeira conferência nacional foi realizada no ano de 1995, no mesmo ano em que foi extinta a LBA e o Ministério do Bem-Estar Social, substituídas pela Secretaria de Estado da Assistência Social – Seas, e o Programa Federal Comunidade Solidária.

Em 1998 foi aprovado o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, e da Norma Operacional, que definiram as regras para o repasse dos recursos federais da assistência social para estados e municípios. Assim, a assistência social tem novos desafios ao começar a implementar uma política em um território tão amplo e diverso, como é o brasileiro.

O ano de 2003 foi um marco para a assistência social no Brasil, pois foi aprovado e implementado o Sistema Único de Assistência Social – Suas, baseado no Sistema Único de Saúde - SUS. Com o Suas, foram instituídos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. O Suas representou um avanço para a organização descentralizada e participativa da política de assistência social.

Após mais de dez anos de regulamentação da Loas, em 2004, um novo texto da PNAS definiu as bases para a implantação do Suas. A nova PNAS buscou incorporar as demandas da sociedade brasileira no que se refere à responsabilidade política, com o objetivo de tornar claras as suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. A PNAS reafirmou o pacto federativo e iniciou um novo modelo socioassistencial no país, baseado na matricialidade sociofamiliar, ou seja, na “concepção da centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social” e no território como base organização dos serviços.

Em 2005 foi aprovada a Norma Operacional Básica do Suas – NOB/Suas pelo CNAS⁷. A NOB/Suas “disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993”.

⁷ A NOB/Suas foi atualizada em 2012.

Em 2006 foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas – NOB-RH/Suas. Essa normativa orientou a ação de gestores das três esferas do governo, dos trabalhadores e representantes das Organizações da Sociedade Civil da assistência social que lidam com os desafios para a implantação do Suas.

O Suas se organizou em dois eixos estruturantes: benefícios e serviços. Os serviços de caráter continuado passaram a ser ofertados nos equipamentos públicos ou pela rede socioassistencial do Suas. A Assistência Social passou a ter como referência os Centros de Referência de Assistência Social – Cras, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas. Nesses equipamentos públicos, as famílias tiveram acesso à política pública de assistência social.

Em 2009 foi aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009) que descreve os serviços oferecidos pelo Suas através de níveis de proteção e complexidade, como será explicado no próximo tópico. Esses foram alguns marcos citados neste estudo em relação à Política de Assistência Social no país. Porém, vale destacar que outros normativos, orientações e documentos foram elaborados e publicados ao longo dos últimos anos com o objetivo de qualificar o Suas no país.

4.2.1 Organização dos serviços do Suas

O Suas é um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo composto pelos entes federativos, conselhos e OSCs da assistência social. Esse sistema foi incorporado na Loas em 2011 e é responsável por estruturar e organizar a Política de Assistência Social em todo o território brasileiro. O Suas articula serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos pela união, estados, distrito federal e municípios, com o objetivo de garantir proteção social, vigilância socioassistencial⁸ e defesa de direitos a todas as pessoas que necessitam desses serviços.

Os princípios organizativos do Suas são: universalidade - todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição; gratuidade - a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou

⁸ A vigilância socioassistencial será tratada no tópico 4.5.

contrapartida; integralidade da proteção social - oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; intersetorialidade - integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais; e equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social (NOB/SUAS, 2012).

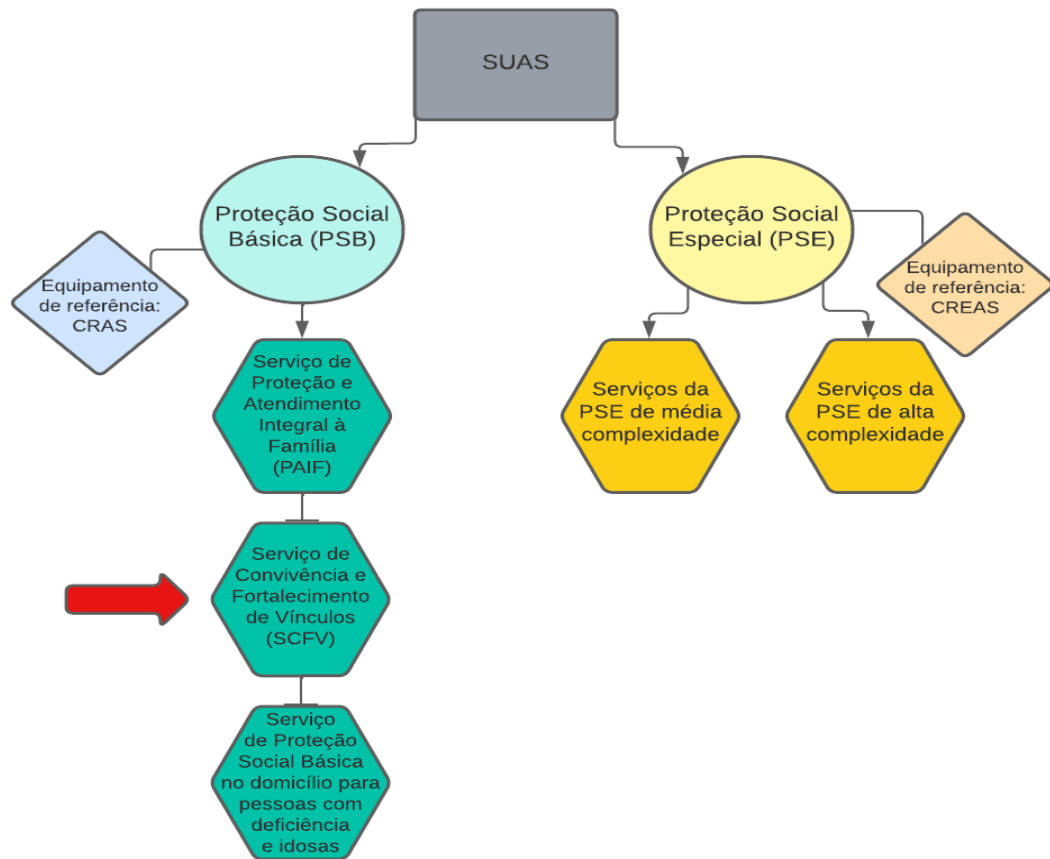
O Suas se organiza por meio de níveis de proteção e de complexidade. Segundo a Loas (2011), a Proteção Social Básica (PSB) é um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social que tem a finalidade de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A Proteção Social Especial (PSE) é a modalidade de atendimento assistencial destinada às famílias e aos indivíduos, que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (PNAS, 2004). Ou seja, enquanto a PSB atua na prevenção dos riscos sociais, a PSE trabalha com as famílias ou indivíduos que já tiveram o seu direito violado.

Os serviços socioassistenciais que são ofertados na PSB e PSE estão estabelecidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além disso, dispõe sobre as provisões, aquisições, condições e formas de acesso, as unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais.

A PSB tem como equipamento de referência o Cras onde são ofertados três serviços tipificados: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Como já mencionado, o foco deste estudo será o SCFV.

Figura 3: Organização dos serviços da assistência social



Fonte: Elaboração própria (2023).

4.3 O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

De acordo com o documento intitulado “Perguntas Frequentes do SCFV” (BRASIL, 2022), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é um serviço ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias que é realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (Paefi).

De acordo com a Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais, os objetivos do SCFV são:

- Complementar o trabalho social com família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária;

- Prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das pessoas com deficiência, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária;
- Promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais, fortalecendo a rede de proteção social de assistência social nos territórios;
- Promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos;
- Oportunizar o acesso às informações sobre direitos e sobre participação cidadã, estimulando o desenvolvimento do protagonismo dos usuários;
- Possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades;
- Favorecer o desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários.

Assim, o SCFV tem como propósito prevenir, proteger e agir proativamente em situações de vulnerabilidades e riscos sociais e relacionais que possam levar ao rompimento dos laços familiares e comunitários. É um serviço que incentiva o desenvolvimento de habilidades pessoais e relacionais para os participantes e propicia a convivência familiar e comunitária por meio de grupos de acordo com as necessidades e ciclo de vida dos usuários.

A equipe do SCFV é composta por um técnico de referência e por educadores/orientadores sociais. De acordo com o documento “Perguntas Frequentes do SCFV”, o técnico de referência é o profissional de nível superior que integra a equipe do Cras para ser referência aos grupos do SCFV. Esse profissional acompanha a execução do serviço, especialmente por meio de participação sistemática nas atividades de planejamento e assessoria ao educador/orientador social. Já o educador/orientador social é um profissional com, no mínimo, nível médio de escolaridade, que media os grupos do SCFV com atuação constante junto aos usuários, sendo responsável pela criação de um ambiente de convivência participativo e democrático.

O trabalho em grupo é planejado coletivamente, com a participação do técnico de referência responsável, dos educadores/orientadores sociais e dos usuários. O SCFV é uma intervenção social planejada, que utiliza conversas e atividades em grupo para informar e

orientar os participantes sobre seus direitos, permitindo que eles os exerçam de forma lúdica e protegida durante os encontros. As atividades realizadas no SCFV acontecem com a condução de um orientador ou educador social, os grupos devem ser constituídos por até 30 usuários e podem acontecer diariamente, semanalmente ou quinzenalmente. As experiências promovidas pelo serviço podem ajudar os usuários a desenvolverem habilidades importantes para a vida, como a relação consigo mesmo, com outras pessoas e com o território.

Segundo as orientações do Governo Federal, o SCFV pode ser ofertado nos Cras ou em Centros de Convivência, estas últimas podem ser unidades públicas ou privadas vinculadas às Organizações da Sociedade Civil, devidamente registradas no Conselho de Assistência Social do município ou do Distrito Federal. A execução do serviço é considerada direta quando é realizada nos Cras ou Centros de Convivência governamentais. Já quando o SCFV é ofertado em Centros de Convivência de OSCs, a execução do serviço é considerada indireta.

4.3.1 Dados da execução do SCFV no Brasil

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais descreve os objetivos do SCFV para os seguintes ciclos de vida: 0 a 6 anos, 6 a 15 anos, 15 a 17 anos, 18 a 29 anos, 30 a 59 anos e 60 anos ou mais. De acordo com os dados extraídos do Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Sisc)⁹, os grupos da faixa etária de 6 a 15 anos são os mais ofertados no serviço, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Figura 4: atendimento no SCFV por faixa etária



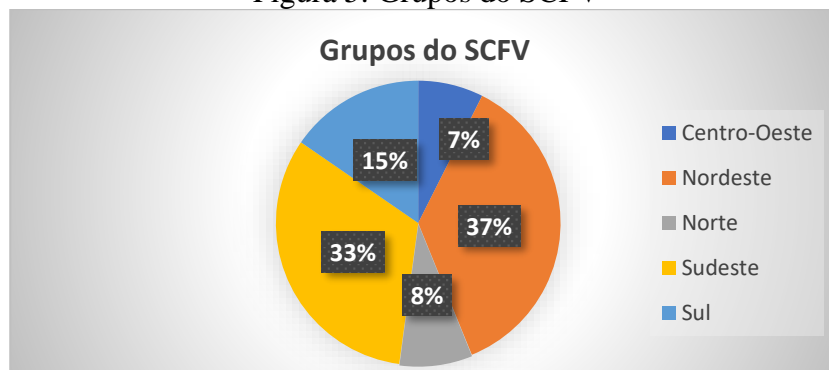
Fonte: elaboração própria (2023)

⁹ Dados extraídos em 11/03/2023.

A faixa etária de 6 a 15 anos é a mais ofertada no SCFV pelos municípios, como evidenciado na Figura 4. Assim, para a análise deste trabalho, optou-se por fazer a pesquisa de campo nos centros de convivência governamentais e de OSCs no Distrito Federal¹⁰ que atendem esse ciclo de vida.

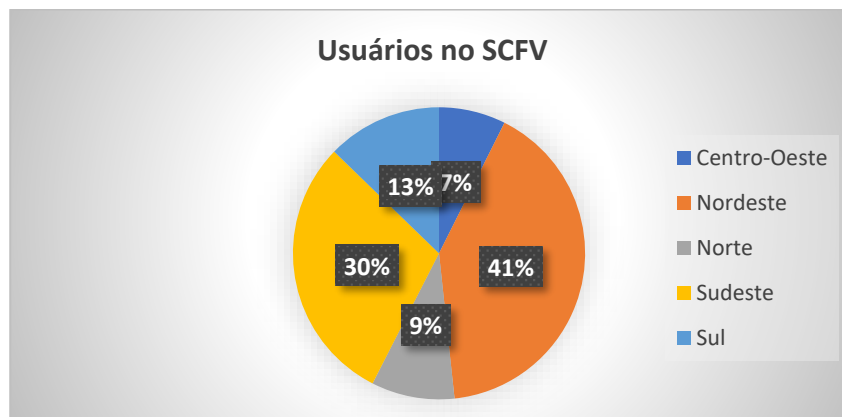
Em relação à quantidade de grupos e usuários cadastrados por região no SCFV, de acordo com as informações retiradas do Sisc¹¹, a região nordeste é a que atende a maior quantidade de usuários e a que possui o maior número de grupos inseridos no sistema, seguido da região sudeste, sul, norte e, por último, centro-oeste, conforme demonstram os gráficos abaixo.

Figura 5: Grupos do SCFV



Fonte: elaboração própria (2023)

Figura 6: Usuários no SCFV



Fonte: elaboração própria (2023)

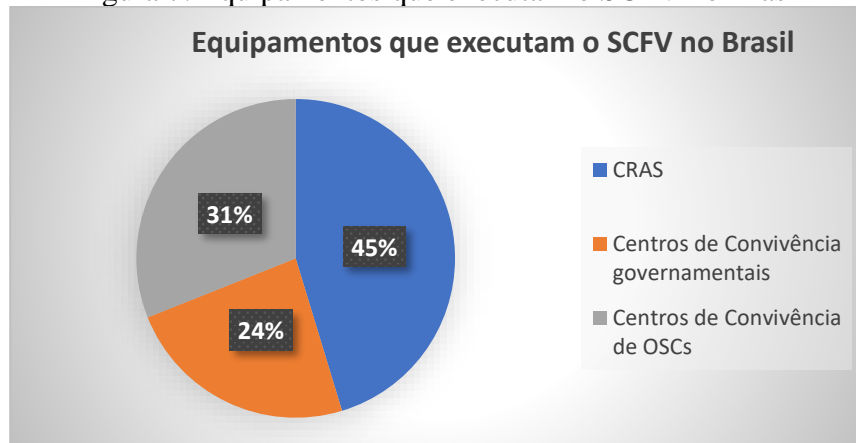
De acordo com os dados extraídos de dezembro de 2022 do Sisc, são 2.055.332 usuários atendidos no SCFV distribuídos em 116.525 grupos nos 4.971 municípios brasileiros. Destes grupos, 101.435 (87%) são de execução direta e 15.090 de execução indireta (13%). Segundo

¹⁰ No capítulo sobre a metodologia será justificado a escolha do DF para essa pesquisa.

¹¹ Dados extraídos no dia 11/03/2023.

dados extraídos do sistema de Cadastro do Suas (CadSuas)¹² em relação aos equipamentos que executam o SCFV, na execução direta são: 6.680 Cras e 3.488 Centros de Convivência governamental. Já na execução indireta são 4.577 Centros de Convivência de OSCs.

Figura 7: Equipamentos que executam o SCFV no Brasil



Fonte: elaboração própria (2023)

Vale destacar que a maior parte das Organizações da Sociedade Civil que executam o SCFV estão localizadas em metrópoles ou cidades de grande porte. Já nos municípios de médio e pequeno porte, a execução do serviço nos Cras e Centros de Convivência governamentais são predominantes. O gráfico acima demonstra que 69% dos equipamentos que ofertam o SCFV são de execução direta, ou seja, governamentais, o que mostra a força do poder público em municípios menores no Brasil.

4.4 AS OSCS NO SUAS

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas/1993), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas/2005), é responsabilidade primordial do Estado a execução das ofertas socioassistenciais. No entanto, as OSCs também desempenham um papel crucial na complementação dos serviços prestados pelo Suas e no controle social. Essas organizações estão autorizadas a participar nos conselhos de assistência social como representantes da sociedade civil e a receber recursos públicos para a provisão de serviços, programas e projetos

¹² Dados de dezembro de 2022.

aos usuários da rede socioassistencial, respeitando os parâmetros estabelecidos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Para que uma OSC seja reconhecida e possa atuar na política de assistência social, é necessário que ela esteja inscrita no conselho municipal ou distrital de assistência social e tenha o registro concluído no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), que é uma ferramenta elaborada pelo Governo Federal de gestão e acompanhamento das OSCs.

A obtenção do CNEAS é um requisito obrigatório para as organizações da sociedade civil que desejam buscar recursos públicos por meio de parcerias, assim como para solicitar emendas parlamentares e para obter a Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (Cebas)¹³, conforme determinado pelas Leis nº 12.101/2009 e nº 187/2021 e pelo Decreto nº 8.242/2014. Existem no Brasil mais de 31 mil OSCs inscritas nos conselhos de assistência social (Censo Suas, 2020), sendo que 47% dessas encontram-se registradas no CNEAS.

O reconhecimento de uma grande variedade de OSCs nos territórios requer que a gestão local tenha a capacidade de monitorar, fiscalizar e acompanhar suas atividades, de acordo com o artigo 36 da NOB-Suas/2012. Esse processo de acompanhamento inclui visitas técnicas às organizações, o registro planejado e contínuo de suas ações em sistemas de informações da Rede Suas, capacitações, eventos, reuniões/encontros de rede, audiências públicas, reuniões ordinárias dos conselhos, dentre outros. Além de garantir a adequação das ofertas socioassistenciais aos parâmetros exigidos do Suas, essas ações contribuem no aprimoramento da integração entre as ofertas diretas e indiretas.

Os conselhos também são parceiros importantes dos órgãos gestores e, quando atuam de forma colaborativa, articulada e integrada, obtêm resultados mais satisfatórios nos processos de reconhecimento das organizações na Política de Assistência Social, no acompanhamento de suas ofertas e na proteção social e defesa dos direitos sociais dos indivíduos atendidos pelas OSCs.

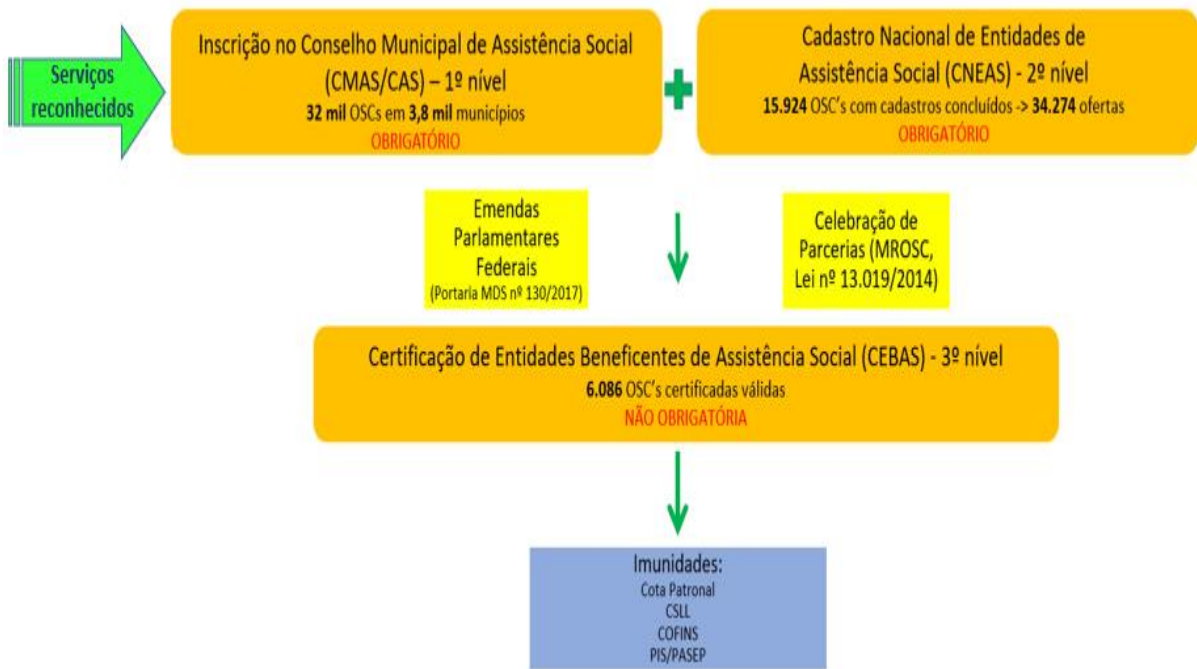
Segundo o documento “O Acompanhamento de Organizações da Sociedade Civil com atuação no SUAS” publicado em 2022 pelo então Ministério da Cidadania, uma organização que faz parte da rede socioassistencial deve assumir o compromisso público com o Estado e a sociedade civil, a partir dos seguintes deveres: conhecer e entender as normas, padrões e regras de atendimento no Suas; apreender as informações contidas nas orientações técnicas acerca dos

¹³ O Cebas é uma certificação que, quando concedida, garante a imunidade de contribuições à seguridade social.

parâmetros estabelecidos para execução das ofertas socioassistenciais; compreender os níveis de reconhecimento e sua regulação no Suas; prestar informações e apresentar documentações solicitadas pelo poder público para preenchimento dos sistemas de informação, ou outras questões, nos prazos estabelecidos; manter organizadas fichas de usuários, estabelecendo contato contínuo com o Cras e o Creas para compartilhamento dessas informações, possibilitando e estimulando que as famílias também sejam acompanhadas pelo Paif e Paefi, a depender da oferta prestada; possibilitar momentos de escuta ativa aos usuários; procurar a gestão e/ou o conselho sempre que tiver dúvidas e enfrentar dificuldades que afetem o atendimento aos usuários; receber visitas técnicas da gestão e do conselho, entendendo que são momentos de aproximação e diálogo para a qualificação dos atendimentos no Suas; participar, com regularidade, de momentos de diálogos e de compartilhamento de informações com a gestão municipal e distrital de assistência social e com os gestores das unidades às quais os serviços estão referenciados; procurar atender as adequações necessárias orientadas e exigidas pelos órgãos de gestão e controle social da Política; compor a estrutura de seus recursos humanos de acordo com a equipe de referência, reguladas no âmbito da política de Assistência Social; e respeitar os princípios básicos dos direitos humanos e da não discriminação por origem, religião, raça, etnia, orientação sexual, identidade de gênero ou outras formas de diversidade humana.

De acordo com este mesmo documento, as OSCs contam também com os seguintes direitos: receber o apoio técnico da gestão; participar de processos de capacitação; candidatar-se nas eleições dos conselhos municipais, estaduais, distrital e nacional; acessar recursos públicos na forma de celebração de parcerias e de emendas parlamentares; requerer a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), desde que atendam aos requisitos da Lei nº 187/2021 e demais parâmetros e normativas do Suas; e participar dos processos de planejamento da política municipal e estadual de Assistência Social.

Figura 8: Os níveis de reconhecimento das OSCs no Suas



Fonte: DRSP/MDS (2023)

O acompanhamento das ofertas executadas por OSCs deve ser um processo contínuo e prioritário na gestão da assistência em nível local. Manter um contato constante e disponibilizar o suporte necessário é importante para que as OSCs sigam os padrões de atendimento necessários e, além disso, possibilita a identificação e readequação dos casos irregulares.

As OSCs que executam termos de parceria com a gestão municipal e distrital devem apresentar um planejamento no ato da contratação e a gestão pode se guiar por este plano de trabalho para realizar o acompanhamento de suas ações. A exigência de planejamento tem como objetivo não apenas fornecer às OSCs o suporte necessário para executar suas ofertas com excelência, mas também garantir que os usuários tenham seus direitos respeitados e recebam um atendimento integrado à rede socioassistencial. A falta de planejamento pode ser a causa da descontinuidade na execução das ofertas, o que viola o caráter de direito da política pública de assistência social.

O órgão gestor, o conselho e as OSCs devem se atentar aos parâmetros específicos de cada serviço, tais como preservação de sua concepção e objetivos, a quantidade máxima de pessoas por grupo, como, no caso do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, a

adequação do público atendido quanto à idade; os recursos humanos requeridos; os recursos materiais; a estrutura física; dentre outros.

Em caso de irregularidade da oferta socioassistencial pela OSC, que podem ser constatados em visitas técnicas pelo conselho ou órgão gestor, e por canais de denúncias específicos, a gestão local deverá fornecer suporte técnico para viabilizar a adequação da OSC aos parâmetros exigidos. A gestão pode estabelecer com a OSC um Termo de Ajuste de Conduta, por exemplo, com um prazo para a adequação da organização. Caso a OSC não atenda aos requisitos exigidos, poderá ter seu reconhecimento como organização de assistência social cancelado, conforme preconiza a Resolução CNAS nº 14/2014.

As autoras Karruz, Satyro e Cunha (2022) demonstraram que o aumento da presença do Estado e a regulação da prestação de serviços de assistência social a partir dos anos 2000 contribuiu para a queda do surgimento de novas OSCs. No estudo realizado, as autoras verificaram que a regulação estatal (como a certificação das entidades de assistência social, regras para reconhecimento das OSCs e outros procedimentos/normativos), juntamente com o estabelecimento de instalações públicas como o Cras, por exemplo, afetou a taxa de criação de novas OSCs.

4.5 O PAPEL DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO TERRITÓRIO

Segundo o portal do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome¹⁴, a Vigilância Socioassistencial tem como objetivo a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, tais como: as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; e do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede Socioassistencial.

A Vigilância Socioassistencial também é uma área de gestão da informação que tem como propósito fornecer suporte às atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais, por meio do fornecimento de dados, indicadores e análises. É

¹⁴<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1#:~:text=A%20Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial%20constitui%20Dse.em%20n%C3%ADvel%20municipal%2C%20estadual%20e>. Acesso em: 18 de março de 2023.

fundamental que esta área esteja organizada e operante nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Para que os órgãos gestores municipais e do DF conheçam, aproximem-se e possam acompanhar as OSCs com atuação reconhecida no Suas e os Centros de Convivência governamentais que executam o SCFV nos seus territórios é fundamental um estudo prévio, no âmbito da vigilância socioassistencial, no sentido de identificar quem são, onde estão e como atuam.

Nesse sentido, uma das responsabilidades da Vigilância é identificar a localização dos serviços, avaliar se eles estão distribuídos de maneira equitativa e se estão instalados em áreas onde há demanda. A partir dessa análise, é possível subsidiar a tomada de decisão para a organização das ofertas, direcionando esforços para atender à demanda por meio da ampliação da cobertura pública, integração das OSCs ou Centros de Convivência governamentais e incentivo à sua presença em territórios com maior demanda de atendimento, bem como estabelecer fluxos de referência e articulação com outras políticas públicas.

A Vigilância também tem como responsabilidade o acompanhamento da qualidade das ofertas de assistência social executadas. Essas atividades são consideradas como parte da supervisão do Suas (BRASIL, 2013), que é fundamental para identificar situações em que os parâmetros essenciais do Suas não estão sendo cumpridos, o que pode acarretar violações de direitos e riscos à proteção social dos usuários. Ao identificar tais situações, a Vigilância Socioassistencial permite que a gestão intervenha, oferecendo apoio técnico para a readequação de serviços que não atendam aos critérios básicos.

Assim, é importante que as OSCs e Centros de Convivência governamentais procurem conhecer as informações feitas pela Vigilância Social do estado, município ou Distrito federal, que devem ser disponibilizadas pelos órgãos gestores de forma estruturada a fim de subsidiar a organização e planejamento do trabalho realizado nessas instituições.

5. METODOLOGIA

A oferta direta e indireta do SCFV pode apresentar diferenças significativas, seja por sua origem, acompanhamento pelo poder público, recursos humanos e materiais, estrutura da unidade, conhecimento dos profissionais sobre o serviço ou outros aspectos que serão apresentados neste estudo nos próximos capítulos.

Este trabalho faz uma análise dos arranjos institucionais dos dois tipos de oferta de um serviço da assistência social, com o objetivo de apontar os desafios, potencialidades e diferenças em relação à execução do SCFV por OSCs e por Centros de Convivência governamentais. De acordo com Fachin (2001), o método comparativo consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los com base em suas semelhanças e diferenças.

Para esta pesquisa, foram visitadas duas OSCs (que tem parcerias com o governo do Distrito Federal) e dois Centros de Convivência Governamentais que executam o SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em diferentes regiões administrativas no DF. A justificativa para a seleção dessa faixa etária é que ela corresponde ao ciclo de vida mais atendido no serviço. A opção pela análise do SCFV executado em Centros de Convivência Governamentais em vez de Cras, deve-se à maneira como o serviço é executado no Distrito Federal, ocorrendo, em sua maioria, nos Centros de Convivência geridos pelo GDF e não nos Cras.

A seleção das OSCs e dos Centros de Convivência que foram pesquisados foi realizada por meio do contato com a Sedes, que enviou uma lista de Organizações da Sociedade Civil que têm parceria com o governo do Distrito Federal, bem como dos Centros de Convivência governamentais que atendem à faixa etária pesquisada e estão localizados em áreas vulneráveis do DF.

A decisão de conduzir a pesquisa no Distrito Federal se baseou em diversos fatores, como: a residência da pesquisadora, o que facilitou na realização da pesquisa de campo; o contato com gestores federais que são responsáveis por coordenar a oferta do SCFV em âmbito nacional; e a organização da gestão do DF em relação à oferta do SCFV de forma direta e indireta, o que permitiu a realização da análise dos arranjos institucionais para este estudo. O interesse pela temática deste trabalho surgiu da prática da pesquisadora, que trabalha na

coordenação do SCFV em âmbito federal e percebeu a necessidade de um estudo em relação às ofertas direta e indireta.

A natureza da pesquisa deste trabalho é descritivo-exploratória, pois, como o nome já diz, combina elementos da pesquisa descritiva e da pesquisa exploratória. É um método utilizado para obter uma compreensão mais aprofundada de um fenômeno ou problema específico, especialmente quando há poucas informações disponíveis sobre ele. A pesquisa descritiva é um tipo de pesquisa que tem como objetivo principal descrever as características de um fenômeno ou uma determinada população. O autor Yin (2005), enfatiza a importância da pesquisa descritiva em estudos de caso para obter uma compreensão aprofundada de um fenômeno específico.

A pesquisa exploratória é conduzida quando há poucas informações ou conhecimentos prévios sobre o fenômeno em estudo. Ela visa explorar, investigar e familiarizar-se com o problema ou tema de pesquisa, a fim de formular hipóteses ou questões de pesquisa mais específicas. A pesquisa exploratória é mais flexível e permite a descoberta de novas ideias ou *insights*. Logo, este trabalho procurou descrever e explorar a execução do SCFV por unidades geridas diretamente pelo governo e por Organizações da Sociedade Civil no DF, por meio de entrevistas e pesquisa de campo, a fim de formular hipóteses e sugestões para a solução de problemas.

Em relação à abordagem desta pesquisa, ela pode ser classificada em quanti-qualitativa, pois envolveu tanto o método qualitativo quanto quantitativo. Para Fonseca (2002), a utilização conjunta da abordagem qualitativa e quantitativa possibilita recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

O método qualitativo é aquele que busca entender a explicação de um fenômeno específico que não é quantificável. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa não está preocupada com representatividade numérica, mas, sim, com a compreensão em profundidade de um grupo social, de uma organização etc. Dessa forma, essa pesquisa teve como foco a explicação das dinâmicas e desafios relacionados à implementação de um serviço público por atores governamentais e da sociedade civil organizada. Para compreender o fenômeno em questão, foram coletados dados qualitativos por meio de entrevistas com profissionais-chave.

Durante os meses de março e abril de 2023, foram conduzidas um total de onze entrevistas conjuntas e individuais, com duração variando entre meia hora e uma hora. Essas entrevistas envolveram profissionais que atuam de forma direta ou indireta com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Foram entrevistados cinco coordenadores/chefes da unidade e quatro educadores sociais do SCFV que atuam nas duas Organizações da Sociedade Civil e nos dois Centros de Convivência governamentais pesquisados. Também foi entrevistada uma profissional do Departamento da Rede Privada do Sistema Único de Assistência Social (Suas) do Governo Federal, responsável pela coordenação da oferta de serviços por OSCs no âmbito do Suas. Além disso, foram conduzidas entrevistas com três profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (Sedes) que trabalham na coordenação do SCFV no DF e na área de parcerias do governo com OSCs para a execução de serviços socioassistenciais. Por fim, foi realizada uma entrevista com um representante do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF).

Quadro 2: Relação da Unidades e dos entrevistados

Centro de Convivência Governamental-Região Administrativa 1	Centro de Convivência Governamental-Região Administrativa 2	Organização da Sociedade Civil – Região Administrativa 3	Organização da Sociedade Civil – Região Administrativa 4	Secretaria de Desenvolvimento Social do DF - Sedes	Conselho de Assistência Social do DF – CAS/DF	Departamento da Rede Privada do Suas - DRSP
Chefe da Unidade	Chefe da Unidade	Coordenadora da Unidade	Coordenadora da Unidade	Técnico da Sedes 1 – Dicon (Diretoria de Convivência e Fortalecimento de Vínculos)	Conselheiro de Assistência Social do DF	Técnica do Departamento da Rede Privada do Suas.
Educadora Social	Educadora Social	Educador Social	Coordenadora Pedagógica da Unidade	Técnico da Sedes 2 - Dicon		
			Educadora Social	Técnica da Unipar – Unidade de Parcerias do Suas		

Fonte: elaboração própria (2023)

Neste estudo foram realizadas entrevistas semiestruturadas¹⁵ onde o entrevistado pôde discorrer sobre um tema proposto. As questões das entrevistas foram previamente definidas,

¹⁵ Os roteiros das entrevistas semiestruturadas podem ser encontrados no apêndice deste trabalho.

obtendo assim um maior direcionamento ao tema deste estudo. As entrevistas com os informantes foram realizadas presencialmente e por meio de ferramentas online como o *Zoom* e *Microsoft Teams*, conforme disponibilidade dos entrevistados.

As entrevistas foram adaptadas de acordo com a unidade ou órgão que o entrevistado representa. Por exemplo, a entrevista realizada com os representantes da Sedes teve como foco a compreensão de como é a formalização dos termos de parcerias com as OSCs para a execução do SCFV e de como é realizado o monitoramento/acompanhamento e avaliação dessas organizações e dos Centros de Convivência governamentais. A entrevista com a representante do DRSP teve como foco o entendimento do Governo Federal em relação aos desafios e avanços das parcerias com Organizações da Sociedade Civil na assistência social.

As entrevistas com os Centros de Convivência governamentais e as OSCs que ofertam o SCFV teve como foco compreender como é realizado o atendimento aos usuários, a formação e capacitação dos profissionais, o referenciamento com outros equipamentos da assistência social no território, entre outros aspectos. Por fim, a entrevista com o representante do CAS/DF teve como objetivo explorar os principais desafios para a certificação de organizações como executoras do SCFV, o acompanhamento dessas organizações, a capacitação dos conselheiros etc.

A análise das entrevistas neste estudo utilizou a metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (1970). Essa abordagem tem como objetivo realizar uma análise sistemática e objetiva do conteúdo dos dados qualitativos. Para isso, foram seguidas uma série de etapas, que incluem:

- Pré-análise: fase em que se realiza a seleção do material a ser analisado e a definição dos objetivos da análise;
- Codificação: etapa em que a pesquisadora realiza a categorização do material, identificando os temas e as unidades de significado presentes nos dados;
- Categorização: fase em que os dados são agrupados em categorias temáticas, que emergem da codificação realizada anteriormente;
- Análise dos resultados: momento em que os dados são interpretados, considerando as categorias temáticas e suas relações, com o objetivo de responder às questões de pesquisa.

As informações das entrevistas foram transcritas, lidas e a pesquisadora selecionou os dados mais relevantes para as questões dessa pesquisa. Para a seleção do conteúdo, as informações foram segmentadas em categorias, tais como: estrutura da unidade; formação dos profissionais; conhecimento dos materiais e normativas do SCFV; acompanhamento pela gestão pública; relação com outros equipamentos socioassistenciais; estrutura da unidade, entre outros.

Após a elaboração de categorias, a pesquisadora fez a análise dos trechos selecionados nas entrevistas, agrupando-os nas categorias correspondentes, o que permitiu uma análise dos arranjos institucionais das unidades pesquisadas. A partir desta análise, a pesquisadora interpretou as informações obtidas e estabeleceu conexões com as questões de pesquisa. A análise das entrevistas foi conduzida utilizando o *software* acadêmico MAXQDA, que é uma ferramenta de análise de dados qualitativos e de pesquisa mista.

Neste estudo, também foram conduzidas pesquisas documentais que se enquadram na abordagem qualitativa. A pesquisa documental envolve a utilização de diversas fontes dispersas e não analisadas, tais como tabelas analíticas, relatórios, documentos oficiais, entre outros, conforme destacado por Fonseca (2002). No presente trabalho, foram analisadas diversas fontes documentais, incluindo normativas e orientações técnicas emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e outros órgãos relacionados à política de assistência social e seus serviços. Também foram analisados dados provenientes do Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Sisc) e de outros sistemas do Suas.

Ainda sobre a pesquisa documental, foram consideradas normativas relacionadas às parcerias entre organizações da sociedade civil (OSCs) e o poder público, como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Além disso, foram realizadas análises dos dados do Censo Suas de 2022, examinados os termos de parcerias estabelecidos entre o Governo do Distrito Federal e as OSCs responsáveis pela execução do SCFV, bem como o planejamento das unidades executoras desse serviço. Dessa forma, os documentos utilizados neste estudo abrangeram uma variedade de fontes e informações relevantes para a compreensão da política de assistência social e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Além disso, também foi realizada uma pesquisa de campo, na qual a pesquisadora coletou dados e informações diretamente da realidade do objeto de estudo. Ao visitar as unidades que ofertam o SCFV, a pesquisadora teve a oportunidade de compreender mais

profundamente a prática da execução deste serviço, identificando desafios, arranjos, estruturas e outras informações relevantes para a análise do objeto desta pesquisa.

Já em relação à pesquisa quantitativa, para este trabalho a pesquisadora analisou os dados do último Censo Suas¹⁶ disponibilizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) referentes aos Centros de Convivência (públicos e privados) no Brasil. A análise do Censo Suas de 2022 possibilitou entender o perfil, estrutura, evolução, desafios e capacidade de atendimento dos Centros de Convivência governamentais e de OSCs na execução de uma política pública de assistência social por meio de questionários que são enviados pela SNAS às unidades anualmente. Outros dados quantitativos que foram utilizados e analisados neste estudo foram informações provenientes dos sistemas do MDS que coletam dados de atendimento dos serviços da assistência social e das Organizações da Sociedade Civil, como o Sisc.

A escolha pelas abordagens qualitativas e quantitativas neste estudo, deve-se ao fato de que os resultados obtidos por essas abordagens são complementares e trazem mais respaldo para as análises a serem feitas nesta pesquisa. Por exemplo, os resultados obtidos nas entrevistas foram comparados com os dados obtidos pelo Censo Suas de 2022 em relação ao atendimento, estrutura, capacidade e outros pontos de análise na implementação do SCFV nos Centros de Convivência público e privado, que é o foco deste trabalho.

As informações encontradas após a categorização das informações das entrevistas foram relacionadas com a parte teórica apontada nessa pesquisa, com os documentos examinados sobre o tema, com os dados quantitativos (Censo Suas e Sisc) e os relatórios de campo (visitas às unidades), que ajudaram e deram base para explicar os achados deste trabalho.

Para garantir a validade e confiabilidade do estudo, foi realizada a triangulação de dados e fontes obtidos por diversos métodos de pesquisa que envolvem tanto abordagens qualitativas como quantitativas, com o objetivo de encontrar similaridades que validem os achados da análise desta pesquisa. Além disso, outro procedimento que foi utilizado para a validação dos resultados é o envolvimento e familiaridade com o material, que demandou um compromisso por parte da pesquisadora de voltar aos resultados mais de uma vez para checar as interpretações e consultar suas fontes novamente, procurando melhorias e ajustes ao trabalho.

¹⁶ O Censo SUAS será abordado no próximo capítulo.

6. RESULTADOS DE PESQUISA

6.1 CENSO SUAS

O Censo Suas é realizado anualmente, e permite traçar um retrato detalhado da assistência social no país, de forma a monitorar as unidades, atividades, serviços prestados e o perfil dos trabalhadores. A cada ano a Secretaria Nacional de Assistência Social envia questionários que devem ser preenchidos pelos conselhos, gestões estaduais, municipais e organizações que fazem parte da política de assistência social no território. A área responsável pela análise das respostas desses questionários no âmbito da SNAS divulga os resultados nacionais daquele ano em uma publicação específica.

O objetivo do Censo Suas é coletar dados sobre os tipos de serviços, programas e projetos de assistência social oferecidos pelas unidades públicas de assistência social, entidades e organizações cadastradas na assistência social, além de informações sobre as atividades dos Conselhos de Assistência Social, conforme estabelecido pelo Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010.

Um dos questionários enviados é referente ao Centro de Convivência, o qual deve ser respondido pelos Centros de Convivência governamentais ou de Organizações da Sociedade Civil¹⁷. Como já exposto anteriormente, os Centros de Convivência são unidades que executam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Para esta pesquisa, serão apresentados os resultados do Censo Suas de 2022 referente aos Centros de Convivência. Os dados analisados foram do Brasil e do DF, a fim de possibilitar uma análise comparativa em relação a alguns pontos elencados no Censo.

6.1.1 Características gerais dos Centros de Convivência no Brasil e DF

¹⁷ O questionário do Centro de Convivência não inclui as unidades que executam o SCFV nos CRAS, pois tem um questionário específico para essa unidade.

No Censo Suas 2022, um total de 7.837 unidades, governamentais e não-governamentais, responderam ao questionário referente aos Centros de Convivência. A maioria dessas unidades está localizada no estado de São Paulo (32,2%), seguida por Minas Gerais (10,8%) e Paraná (8%). Em termos de região, grande parte das unidades está concentrada no Sudeste (50%), seguida pelo Nordeste (21,3%), Sul (16,7%), Centro-Oeste (8,1%) e Norte (3,8%), o que converge com as informações apresentadas no tópico 2.3 em relação aos dados das OSCs no Brasil.

A PNAS (2004) categorizou os municípios brasileiros por porte populacional, com uma subdivisão que inclui as pequenas cidades em dois grupos: Pequeno Porte I, que engloba cidades com até 20 mil habitantes, e Pequeno Porte II, que inclui cidades com população entre 20 e 50 mil habitantes, como demonstra a figura 9. Aproximadamente 88% das cidades brasileiras estão presentes nessas duas categorias.

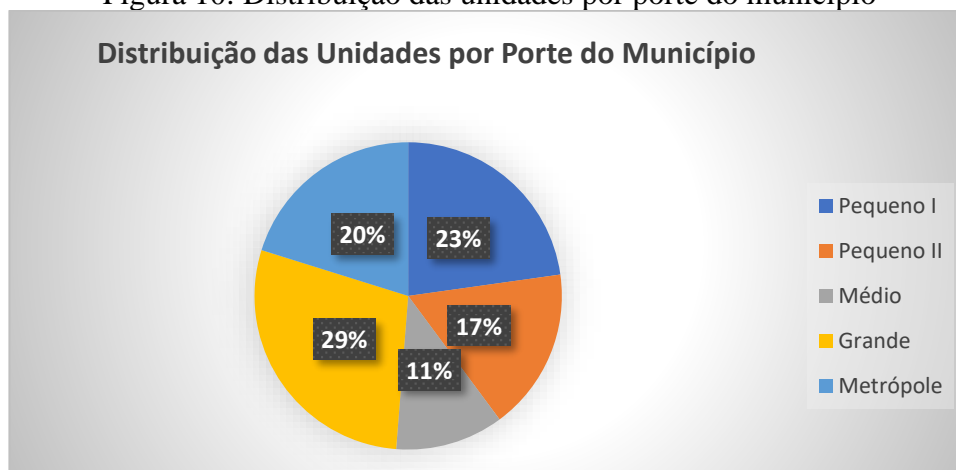
Figura 9: Porte populacional

PORTE POPULACIONAL
1. Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)
2. Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.)
3. Médio Porte (de 50.001 a 100.000 hab.)
4. Grande Porte (de 100.001 a 900.000 hab.)
5. Metrôpoles (mais de 900.000 hab.)

Fonte: Suas 10. Diversidade no Suas: realidade, respostas, perspectivas. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS (2015)

Com base nos resultados do Censo Suas 2022, é possível verificar que a maioria dos Centros de Convivência está localizada em municípios de Grande Porte (29%), seguidos por Pequeno Porte I (23%), Metrôpoles (20%), Pequeno Porte II (17%) e Médio Porte (11%). Considerando a realidade brasileira, na qual a maioria dos municípios se enquadra nas categorias de Pequeno Porte I e II, é importante observar que quase 50% dessas unidades estão concentradas em municípios de Grande Porte e Metrôpoles, que são compostos por um menor número de municípios, mas têm uma maior população total.

Figura 10: Distribuição das unidades por porte do município



Fonte: elabora o própria (2023)

Em rela o   localiza o dos Centros de Convivência, 91,5% responderam que estão localizadas na área urbana, somente 8,5% destas estão em áreas rurais. Já no DF, em 96% dos Centros de Convivência responderam que estão localizados na área urbana, somente 4% destes estão em áreas rurais.

Tabela 1: Localiza o dos Centros de Convivência

	�rea urbana	área rural
Dados Gerais	91,5%	8,5%
Distrito Federal (DF)	96%	4%

Fonte: elabora o própria (2023)

No geral, 56,4% dos Centros de Convivência que responderam ao Censo Suas 2022 são não-governamentais, enquanto 43,6% são governamentais. Dentro das organiza es não governamentais, 75,8% delas possuem Termo de Parceria ou outra forma de contratualiza o com o poder público municipal para o repasse de recursos financeiros, visando   manuten o do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

No caso específico do Distrito Federal, a propor o de Centros de Convivência não governamentais   maior, representando 76% do total das unidades que responderam ao Censo, enquanto os governamentais correspondem a 24%. Dentre as organiza es não governamentais no DF, 58% delas possuem Termo de Parceria ou outra forma de contratualiza o com o poder público para o repasse de recursos financeiros, visando   manuten o do SCFV.

Essas informações destacam que tanto nos dados gerais quanto no contexto do Distrito Federal, a maioria dos Centros de Convivência que responderam ao Censo Suas 2022 é composta por Organizações Não Governamentais. Além disso, é relevante observar que uma porcentagem significativa dessas organizações estabelece acordos formais com o poder público para receber recursos financeiros destinados à manutenção do SCFV.

Tabela 2: Natureza das unidades e termo de parceria

	Não Governamentais (%)	Governamentais (%)	Termo de Parceria ou Contratualização (%)
Dados Gerais	56,4%	43,6%	75,8%
Distrito Federal (DF)	76%	24%	58%

Fonte: elaboração própria (2023)

Nos dados gerais, observa-se que a maior parte dos recursos financeiros das organizações não governamentais provém de doações (77,2%), recursos públicos municipais (76%) e receitas de eventos, bazares etc. (56,2%). No caso específico do Distrito Federal, a principal fonte de recursos financeiros das organizações não governamentais nos Centros de Convivência é proveniente de doações (72%), seguida por receitas de eventos, bazares etc. (53%) e recursos públicos municipais/estaduais (40%).

Esses dados destacam a importância das doações como uma fonte significativa de recursos para as organizações não governamentais nos Centros de Convivência, tanto nos dados gerais quanto no contexto do Distrito Federal. Além disso, para além dos recursos públicos, as receitas provenientes de eventos e bazares também desempenham um papel relevante na captação de recursos. Em relação aos recursos públicos repassados às organizações não governamentais, nota-se que o DF tem um menor número de unidades que recebem esses recursos comparado aos dados gerais.

Tabela 3: Recursos dos Centros de Convivência

	Doações (%)	Recursos Públicos Municipais/Estaduais (%)	Receitas de Eventos, Bazares etc. (%)
Dados Gerais	77,2%	76%	56,2%
Distrito Federal (DF)	72%	40%	53%

Fonte: elaboração própria (2023)

Com relação ao período de funcionamento das unidades, a maioria dos Centros de Convivência respondeu que opera entre 40 e 49 horas por semana (58,5%), seguida por 26,7% das unidades que funcionam menos de 30 horas semanais. Em relação ao tempo de permanência dos usuários do SCFV, a maior parte deles fica no local por um período de quatro a seis horas (44%), seguido por duas a três horas (39,4%). Isso indica que o atendimento do SCFV é predominantemente realizado durante um único turno. No Distrito Federal, a maioria das unidades (84%) respondeu que funciona cinco dias por semana. Em termos de horário de funcionamento, a maioria das unidades informou que opera oito horas por dia (51%), seguido por 10 horas por dia (19%).

A tabela a seguir, compara o período de permanência dos usuários no SCFV, a frequência semanal e o tempo de permanência dos usuários nos dados gerais e no Distrito Federal, com base nos dados fornecidos.

Tanto nos dados gerais quanto no Distrito Federal, a maioria dos usuários do SCFV permanece no local por um período de duas a três horas (50%), seguido por quatro a seis horas (40%), sugerindo que o atendimento do SCFV é predominantemente realizado durante um único turno.

No que diz respeito à frequência semanal, nos dados gerais a maioria dos usuários frequenta as unidades de quatro a cinco dias por semana (50%), seguido de dois a três dias por semana (36,2%). No Distrito Federal, a maioria frequenta as unidades de quatro a cinco dias por semana (57%), seguido de dois a três dias por semana (38%).

Em relação ao tempo de permanência dos usuários no SCFV, nos dados gerais a maior parte dos usuários permanece por mais de 5 anos (28,2%), seguido por três a cinco

anos (24,9%). No Distrito Federal, a maior parte dos usuários tem uma permanência de três a cinco anos (29%), seguido por mais de 5 anos (26%).

Esses dados revelam semelhanças nos padrões de permanência e frequência dos usuários do SCFV nos dados gerais e no Distrito Federal, destacando a predominância de um único turno de atendimento e a frequência semanal de quatro a cinco dias como a mais comum. Além disso, é notável que uma parcela significativa dos usuários tem uma permanência de longo prazo no SCFV, seja por mais de 5 anos ou de três a cinco anos.

Tabela 4: Tempo de permanência e frequência dos usuários no SCFV

	Período de Permanência no SCFV	Frequência Semanal no SCFV	Tempo de Permanência dos Usuários no SCFV
Dados Gerais	Duas a três horas (50%)	Quatro a cinco dias por semana (50%)	Mais de 5 anos (28,2%)
	Quatro a seis horas (40%)	Dois a três dias por semana (36,2%)	Três a cinco anos (24,9%)
Distrito Federal (DF)	Duas a três horas (50%)	Quatro a cinco dias por semana (57%)	Três a cinco anos (29%)
	Quatro a seis horas (40%)	Dois a três dias por semana (38%)	Mais de 5 anos (26%)

Fonte: elaboração própria (2023)

Nos dados gerais, a maior parte das unidades pesquisadas respondeu que possui imóveis próprios (54,8%), seguido por imóveis cedidos (25,3%) e imóveis alugados (19,8%). No Distrito Federal, a situação é semelhante, com a maioria das unidades pesquisadas relatando que possui imóveis próprios (53%), seguido por imóveis cedidos (35%) e imóveis alugados (12%). Esses dados mostram uma tendência comum de posse

de imóveis próprios entre as unidades pesquisadas, tanto nos dados gerais quanto no Distrito Federal. A diferença mais significativa está na proporção de imóveis cedidos, que é maior no Distrito Federal (35%) em comparação com os dados gerais (25,3%).

Tabela 5: Situação dos imóveis dos Centros de Convivência

	Imóveis Próprios	Imóveis Cedidos	Imóveis Alugados
Dados Gerais	54,8%	25,3%	19,8%
Distrito Federal (DF)	53%	35%	12%

Fonte: elaboração própria (2023)

Nos dados gerais, a maioria dos Centros de Convivência (72,2%) informou que não compartilha o imóvel com outros serviços ou políticas públicas. Entre aqueles que compartilham o espaço, a maior parte divide com instituições de ensino e instituições religiosas. É importante destacar que 11% das unidades que responderam ao questionário do Censo Suas de 2022 afirmaram que as atividades desenvolvidas no SCFV possuem orientação religiosa.

No Distrito Federal, a situação é semelhante, com a maioria dos Centros de Convivência (60%) informando que não compartilha o imóvel com outros serviços ou políticas públicas. Entre aqueles que compartilham o espaço, a maior parte também informou que divide com instituições de ensino e instituições religiosas. É relevante destacar que, no DF, um percentual mais significativo de unidades (30%) afirmou que as atividades desenvolvidas no SCFV possuem orientação religiosa, mesmo sendo uma política pública que preza pela sua laicidade.

Nos dados gerais, a maioria do público atendido nessas unidades é formada por crianças e adolescentes de 7 a 14 anos ¹⁸(74%). Em seguida, temos adolescentes e jovens de 15 a 17 anos (52,9%), idosos (45,4%), crianças de 0 a 6 anos (33,1%), adultos de 30 a 59 anos (29%) e, por último, jovens de 18 a 29 anos (27%). Esses dados estão em consonância com as informações extraídas do Sistema de Informação do Serviço de Convivência (Sisc) no item 4.3.1 deste documento.

¹⁸ O recorte varia durante este estudo entre 7 a 14 anos (dados utilizados no Censo Suas) e 6 a 15 anos (dados utilizados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais).

No Distrito Federal, a tendência é semelhante, com a maioria do público atendido sendo crianças e adolescentes de 7 a 14 anos (78%). Em seguida, temos adolescentes e jovens de 15 a 17 anos (63%), idosos (41%), adultos de 30 a 59 anos (34%), crianças de 0 a 6 anos (29%) e, por último, jovens de 18 a 29 anos (26%). No DF, embora a faixa etária de 30 a 59 anos não seja cofinanciada pelo poder público, ela é mais atendida que o ciclo de vida de 0 a 6 anos, que é cofinanciado. Esse dado mostra a dificuldade de atendimento ao público da primeira infância no SCFV.

Tabela 6: Atendimento por faixa etária no SCFV

	Crianças e Adolescentes de 7 a 14 anos	Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos	Idosos	Crianças de 0 a 6 anos	Adultos de 30 a 59 anos	Jovens de 18 a 29 anos
Dados Gerais	74%	52,9%	45,4%	33,1%	29%	27%
Distrito Federal (DF)	78%	63%	41%	29%	34%	26%

Fonte: elaboração própria (2023)

Ao comparar os dados gerais com os dados específicos do Distrito Federal (DF) em relação à identificação dos usuários que tiveram seus direitos violados e constituem o público prioritário do SCFV, podemos observar algumas semelhanças e diferenças.

Nos dados gerais, a maioria dos Centros de Convivência (71,9%) identifica esses usuários através dos diagnósticos realizados pela própria equipe do Centro. Em seguida, temos a equipe técnica do Cras (69,2%) como responsável pela identificação. Apenas 36,1% afirmaram que esse diagnóstico é realizado pela equipe do Creas, que é a unidade de referência para o atendimento a pessoas que vivenciam situações de violações de direitos.

No DF, os resultados mostram uma tendência semelhante, com a maioria dos Centros de Convivência (76%) identificando os usuários através dos diagnósticos realizados pela própria equipe da unidade. A equipe técnica do Cras também desempenha um papel importante nessa identificação, com 57% dos Centros de Convivência

afirmando que os diagnósticos são realizados pelos profissionais do Cras. Além disso, 37% dos Centros de Convivência relataram que o diagnóstico é feito por profissionais do Sistema de Garantia de Direitos, como o Conselho Tutelar, entre outros. Novamente, apenas 29% dos Centros de Convivência mencionaram que o diagnóstico é realizado pela equipe do Creas. Esses resultados mostram a fragilidade no fluxo de informações entre os Centros de Convivência e o Creas no DF, apesar do SCFV ser complementar ao serviço que ocorre nesse equipamento - Paefi.

Em ambas as análises, fica evidente a necessidade de fortalecer a articulação e o compartilhamento de informações entre os Centros de Convivência e o Creas, a fim de garantir uma identificação mais efetiva dos usuários que vivenciam violações de direitos e direcionar o atendimento adequado. Essa colaboração entre os serviços é fundamental para oferecer um suporte abrangente e integrado às pessoas que necessitam de apoio e proteção.

Ao analisar os dados gerais e os dados específicos do Distrito Federal em relação ao público atendido nos Centros de Convivência do SCFV, observa-se que ambos apresentam uma alta proporção de unidades que atendem pessoas beneficiárias de programas assistenciais.

Nos dados gerais, mais de 90% das unidades que responderam ao Censo Suas 2022 afirmaram atender pessoas que recebem benefícios assistenciais, como o Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou benefícios eventuais. Isso indica que a maioria das unidades do SCFV está direcionada a um público que possui necessidades sociais e econômicas específicas.

No DF, embora a proporção seja ligeiramente menor, ainda é significativa. 81% das unidades que responderam ao Censo Suas 2022 afirmaram atender pessoas que recebem benefícios assistenciais, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, 75% das unidades afirmaram atender pessoas que receberam benefícios eventuais. Isso indica que o DF também apresenta uma forte conexão entre o público atendido nos Centros de Convivência e os programas assistenciais disponíveis.

6.1.2 Oferta do SCFV

Em relação à execução do SCFV, mais de 70% das unidades que responderam ao questionário do Censo Suas 2022, afirmaram fazer visitas domiciliares da equipe técnica da Unidade à família dos usuários, realizar encontros de grupos de famílias dos usuários, palestras, atividades lúdicas, discussão de casos com outros profissionais da rede socioassistencial, atividades com participação da comunidade, planejamento das atividades e registro e monitoramento das informações do SCFV.

De acordo com os dados gerais, a grande maioria das unidades (90,8%) indicaram que estão vinculadas a um Cras. No Distrito Federal, por sua vez, a maioria das unidades (78%) informaram que estão referenciadas a um Cras. Estar referenciado ao Cras significa receber orientações emanadas do poder público, alinhadas às normativas do Suas. De acordo com o documento Perguntas Frequentes do SCFV, as unidades devem ser referenciadas ao Cras, pois:

Trata-se de gerir, a partir do Cras e de maneira coordenada com a rede socioassistencial, a acolhida, a inserção, o atendimento, o encaminhamento e o acompanhamento dos usuários do Serviço, além do planejamento das atividades dos grupos; e, ainda, realizar a avaliação e monitoramento das atividades realizadas em cada grupo, a supervisão e capacitação dos educadores/orientadores sociais da área de abrangência do Cras com discussão de casos e reuniões periódicas para leituras e estudos referente ao trabalho. (Brasil, 2022, pág. 63)

A fim de estabelecer a referência dos Centros de Convivência aos Cras, é fundamental que o profissional de referência do Cras efetue visitas periódicas às unidades. Entretanto, a maioria das unidades (37%) informou que não há uma frequência específica para tais visitas por parte desse profissional. No Distrito Federal, também foi constatado que a maioria das unidades (43%) respondeu que não existe uma frequência determinada para as visitas desse profissional às unidades.

Com base nos dados gerais, observa-se que a maior parte das unidades referenciadas ao Cras relatou que as principais atividades do técnico de referência do Cras em relação ao acompanhamento do Centro de Convivência são a discussão de casos em conjunto com a equipe do SCFV (73,4%), o acompanhamento dos usuários encaminhados do Centro de Convivência para o Cras (70,3%), a verificação da inclusão e acompanhamento da trajetória dos usuários encaminhados ao Centro de Convivência pelo

Cras (65%), e a participação de reuniões periódicas com a equipe de referência do Centro de Convivência (59,4%).

No caso específico do Distrito Federal, as unidades referenciadas ao Cras também indicaram atividades semelhantes, com destaque para a discussão de casos em conjunto com a equipe do SCFV (71%), o acompanhamento dos usuários encaminhados do Centro de Convivência para o Cras (60%), a participação de reuniões periódicas com a equipe de referência do Centro de Convivência (57%), e a verificação da inclusão e acompanhamento da trajetória dos usuários encaminhados ao Centro de Convivência pelo Cras (55%).

Tabela 7: Atividades de acompanhamento do técnico de referência do Cras

Atividades de Acompanhamento do Técnico de Referência do Cras	Dados Gerais (%)	DF (%)
Discussão de casos em conjunto com a equipe do SCFV	73,4	71
Acompanhamento dos usuários encaminhados do Centro de Convivência para o Cras	70,3	60
Verificação da inclusão e acompanhamento da trajetória dos usuários encaminhados ao Centro de Convivência pelo Cras	65	55
Participação de reuniões periódicas com a equipe de referência do Centro de Convivência	59,4	57

Fonte: elaboração própria (2023)

Ao analisar os dados gerais, observa-se que, embora existam atividades relacionadas mencionadas anteriormente, é preocupante o baixo número de unidades que afirmaram que o técnico de referência do Cras participa do planejamento das atividades desenvolvidas no SCFV (apenas 50%), capacita os orientadores/educadores sociais (29,3%), acompanha periodicamente os grupos do serviço (46,1%), avalia e monitora as atividades realizadas no SCFV (48,6%), entre outras atividades.

No caso específico do Distrito Federal, a situação é ainda mais alarmante, pois apenas uma pequena proporção de unidades declarou que o técnico de referência do Cras participa do planejamento das atividades do SCFV (apenas 10%), realiza capacitação dos

orientadores/educadores sociais (10%), acompanha periodicamente os grupos do serviço (12%), avalia e monitora as atividades realizadas no SCFV (10%), entre outras atividades.

Esses resultados indicam a necessidade de fortalecer e aprimorar a atuação dos técnicos de referência do Cras no planejamento, capacitação, acompanhamento e monitoramento das atividades do SCFV.

Tabela 8: Atividades do técnico de referência do Cras

Atividades do Técnico de Referência do Cras	Dados Gerais (%)	DF (%)
Participação no planejamento das atividades do SCFV	50	10
Capacitação dos orientadores/educadores sociais	29,3	10
Acompanhamento periódico dos grupos do serviço	46,1	12
Avaliação e monitoramento das atividades do SCFV	48,6	10

Fonte: elaboração própria (2023)

Ao analisar os dados gerais, verifica-se que 54,7% das unidades declararam que todas (18,5%) ou a maioria (36,2%) das vagas no Centro de Convivência do SCFV são preenchidas por usuários encaminhados pelo Cras de referência. Por outro lado, 45,3% das unidades afirmaram que a minoria das vagas é ocupada por usuários encaminhados pelo Cras de referência (21,3%) ou que as vagas são preenchidas de forma independente, sem que os encaminhamentos do Cras sejam um critério relevante (24%).

No caso específico do Distrito Federal, observa-se que 75% das unidades responderam que todas (64%) ou a maioria (11%) das vagas no Centro de Convivência do SCFV são preenchidas por usuários encaminhados pelo Cras de referência. Porém, 25% das unidades afirmaram que a minoria das vagas é ocupada por usuários encaminhados pelo Cras de referência (6%) ou que as vagas são preenchidas de forma independente (19%). Assim, esses dados mostram que o referenciamento ao Cras é realizado de maneira mais eficiente no DF quando comparado aos dados nacionais. No tópico 6.3 desta pesquisa, esse fator será explicado.

Tabela 9: Referenciamento ao Cras

Referenciamento ao Cras	Dados Gerais (%)	DF (%)
Todas as vagas ou a maioria são ocupadas por usuários encaminhados pelo Cras de referência	54,7	75
A minoria das vagas é ocupada por usuários encaminhados pelo Cras de referência ou as vagas são preenchidas de forma independente	45,3	25

Fonte: elaboração própria (2023)

Esses dados ressaltam a importância do referenciamento adequado ao Cras, garantindo que a maioria das vagas no Centro de Convivência do SCFV seja ocupada por usuários encaminhados pelo Cras de referência, de modo a assegurar a articulação e o fortalecimento das políticas de assistência social e promover uma abordagem integrada e eficaz no atendimento aos usuários.

6.1.3 Recursos Humanos

A tabela abaixo mostra a distribuição de profissionais por gênero na equipe técnica dos Centros de Convivência, com base nos dados do Censo SUAS de 2022. Pode-se observar que tanto em relação aos dados gerais quanto no Distrito Federal, a maioria dos profissionais é composta por mulheres. Nos dados gerais, as mulheres representam 76,2% da equipe técnica, enquanto os homens representam apenas 23,8%. No Distrito Federal, as mulheres também são maioria, representando 68% da equipe técnica, enquanto os homens correspondem a 32%.

Tabela 10: Distribuição dos profissionais por gênero

	Mulheres (%)	Homens (%)
Geral	76,2	23,8
Distrito Federal	68,0	32,0

Fonte: elaboração própria (2023)

Em relação ao nível de escolaridade, a tabela a seguir apresenta a proporção de profissionais em cada nível de escolaridade. Nos dados gerais, a maioria dos profissionais (45,1%) afirma ter nível superior, seguido por profissionais com nível médio (40,6%) e nível fundamental (14,3%). No Distrito Federal, a maior parte dos profissionais também afirma ter nível superior (54%), seguido por profissionais com nível médio (32%) e nível fundamental (14%).

Essa tabela permite uma comparação direta entre os dados gerais e os do Distrito Federal, mostrando que a distribuição por nível de escolaridade é semelhante, com destaque para a maior proporção de profissionais com nível superior no Distrito Federal.

Tabela 11: Nível de escolaridade

Nível de Escolaridade	Geral (%)	Distrito Federal (%)
Superior	45,1	54
Médio	40,6	32
Fundamental	14,3	14

Fonte: elaboração própria (2023)

O Censo Suas de 2022 demonstrou as profissões de nível superior de escolaridade mais mencionadas em relação aos profissionais que atuam nos Centros de Convivência, entre elas estão: pedagogo(a), assistente social, psicólogo(a), administrador(a) e profissional de educação física.

A tabela adiante mostra a distribuição dos profissionais dos Centros de Convivência em relação ao tipo de vínculo, com base nos dados gerais e nos dados específicos do Distrito Federal. Ela apresenta a proporção de profissionais em cada tipo de vínculo.

Nos dados gerais, a maior parte dos profissionais (43%) é contratada pelo setor privado via Consolidação das Leis de Trabalho - CLT. Em seguida, há uma proporção significativa de profissionais com outros vínculos não permanentes (36,5%), seguidos de servidor estatutário (10,1%), CLT - empregado público (5,9%) e comissionado (4,5%). No Distrito Federal, a maior parte dos profissionais também é contratada pelo setor privado via Consolidação das Leis de Trabalho - CLT (58%). Em seguida, há uma

proporção menor de profissionais com outros vínculos não permanentes (20%), servidor estatutário (13%), CLT - empregado público (9%) e comissionado (1%).

Os dados acima permitem fazer uma comparação direta entre os dados gerais e os do Distrito Federal, mostrando que, embora a distribuição geral seja semelhante, há uma maior proporção de profissionais contratados pelo setor privado via CLT no Distrito Federal. Além disso, os dados específicos do Distrito Federal mostram uma menor proporção de profissionais com vínculos não permanentes e uma maior proporção de profissionais estatutários em comparação com os dados gerais.

Tabela 12: Tipo de Vínculo empregatício

Tipo de Vínculo	Geral (%)	Distrito Federal (%)
CLT	43	58
Outros vínculos não permanentes	36,5	20
Servidor estatutário	10,1	13
CLT - empregado público	5,9	9
Comissionado	4,5	1

Fonte: elaboração própria (2023)

No próximo tópico serão analisadas as entrevistas feitas em Centros de Convivência Governamentais e Organizações da Sociedade Civil que executam o SCFV no DF. O objetivo do tópico 6.1 foi analisar as características das unidades que executam o SCFV de forma geral no Censo Suas de 2022, tanto no Brasil quanto no caso específico do DF, para depois fazer uma análise qualitativa em relação às unidades visitadas pela pesquisadora.

6.2 ENTREVISTAS

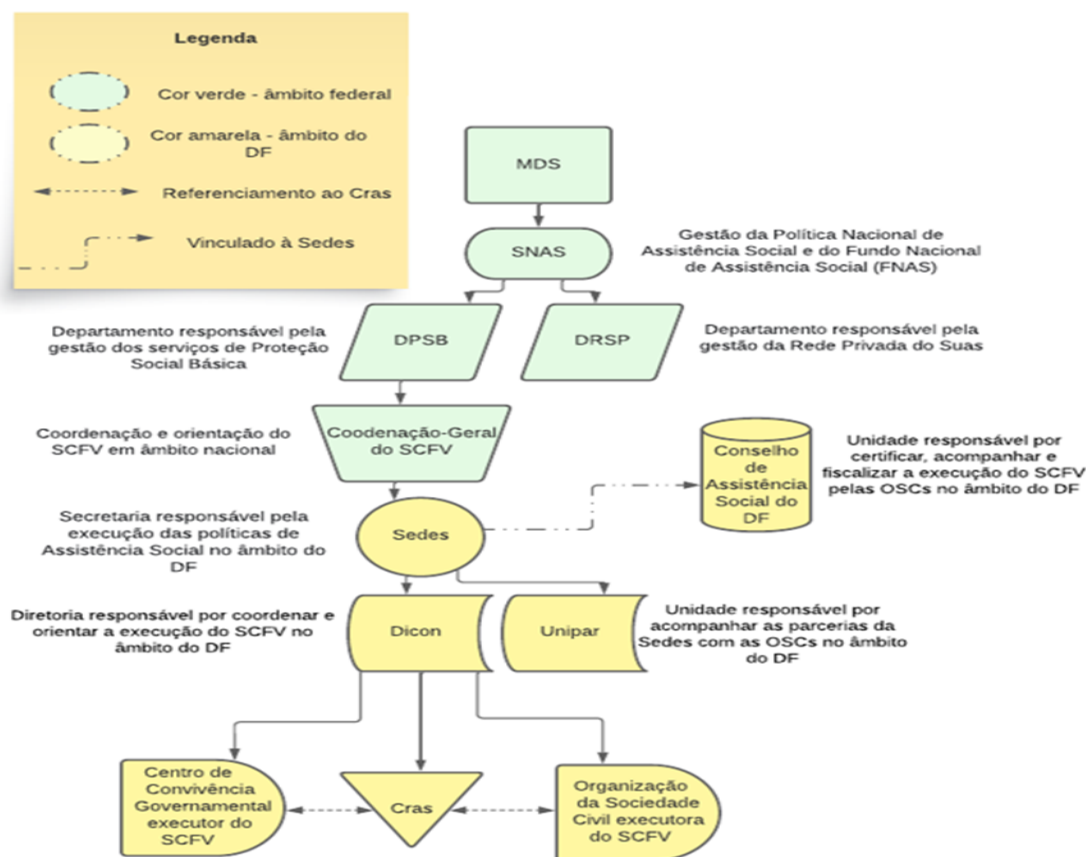
Neste tópico, serão apresentados os principais pontos discutidos durante as entrevistas realizadas com os profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social do DF (Sedes), com um representante do Conselho de Assistência Social do DF (CAS/DF), com uma representante do Departamento da Rede Privada do Suas (DRSP) do Governo

Federal, duas chefes da unidade e duas educadoras sociais dos Centros de Convivência Governamentais do DF que foram visitados para esta pesquisa, bem como duas coordenadoras institucionais, uma coordenadora pedagógica e um educador social que atuam nas Organizações da Sociedade Civil pesquisadas, que executam o SCFV no DF e possuem parcerias com o governo local.

Os Centros de Convivência Governamentais e Organizações da Sociedade Civil pesquisados estavam localizados em diferentes regiões administrativas do Distrito Federal e ofertam o SCFV para o público de 6 a 15 anos. A fim de garantir a confidencialidade das informações dos participantes entrevistados, as unidades não foram identificadas, nem o território onde operam, e os entrevistados foram mencionados apenas por seus cargos.

Adiante, encontra-se uma representação simplificada da estrutura para a implementação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que abrange desde o âmbito federal até a oferta do serviço no Distrito Federal. Essa representação ajudará na compreensão do contexto dos entrevistados para esta pesquisa.

Figura 11: Arranjo execução SCFV



Fonte: elaboração própria (2023)

6.2.1 Entrevista Sedes

A entrevista com os técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes) do DF foi realizada de forma online e simultânea com representantes da Diretoria de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Dicon) e da Unidade de Parceria do Suas (Unipar). Os entrevistados são funcionários públicos da Sedes, selecionados por concurso, e possuem experiência na secretaria que varia de 2 a 12 anos.

A secretaria acompanha 16 Centros de Convivência governamentais localizados em diferentes regiões administrativas do DF, além de dois Cras que ofertam o SCFV. Há também 20 termos de colaboração com OSCs para a execução do Serviço Convivência, sendo que uma OSC possui dois termos. Portanto, há um total de 19 OSCs sendo acompanhadas.

A Dicon possui um responsável por acompanhar as parcerias firmadas com as OSCs para a execução do SCFV. Essa pessoa é encarregada de supervisionar tecnicamente as parcerias. A diretoria também é dividida em duplas, cada uma responsável por uma quantidade específica de unidades que estão envolvidas na execução direta ou indireta do SCFV. Essas duplas são responsáveis pela transmissão de informações, capacitações e outras questões relacionadas ao serviço.

A Unipar tem como uma de suas responsabilidades responder às dúvidas das OSCs sobre questões legais, tributárias e outros processos burocráticos. Além disso, a Unipar monitora os acordos de parcerias celebrados pela secretaria no âmbito do Suas e desempenha outras funções.

A Sedes conta com um sistema integrado que é uma ferramenta para gerenciar e monitorar os serviços e programas desenvolvidos pela secretaria. Ele integra informações de diferentes áreas e permite que a Sedes tenha uma visão mais ampla e detalhada das ações desenvolvidas, auxiliando na tomada de decisão e na avaliação dos resultados alcançados. O sistema também é utilizado para o acompanhamento de metas e indicadores. No caso do SCFV, os usuários são inseridos nesse sistema e recebem uma pontuação de acordo com as vulnerabilidades vivenciadas, por exemplo, aqueles que

estão em maior situação de vulnerabilidade ou risco social são prioridades para o atendimento nas unidades que executam o serviço.

Em relação ao monitoramento, o entrevistado mencionou que, embora existam áreas na secretaria cuja função inclui a vigilância socioassistencial, elas não estão cumprindo adequadamente o papel de realizar a **vigilância** no território. Assim, quando é lançado um edital, por exemplo, o técnico mencionou que a vigilância acaba sendo realizada principalmente pelos profissionais que atuam no SCFV com os instrumentos que têm, e não por uma área específica responsável pela vigilância socioassistencial.

De acordo com o entrevistado, quando o sistema mostra que um território específico apresenta uma demanda X por um serviço, programa ou benefício da assistência social, isso indica à administração pública que é necessário estabelecer uma parceria com uma OSC ou implementar um Centro de Convivência governamental para a execução do SCFV. Portanto, o sistema é visto como uma ferramenta de vigilância utilizada pela secretaria.

De acordo com o entrevistado, quando a secretaria lança um novo edital, a equipe da Sedes tenta usar os dados do sistema para direcionar as vagas para os territórios com maior necessidade. No entanto, devido à cobertura limitada e sem os dados provenientes da área de vigilância socioassistencial, a secretaria acaba mantendo as ofertas existentes nas mesmas regiões para garantir, pelo menos, a continuidade da execução do SCFV nos territórios já contemplados. Outra ferramenta mencionada pelo entrevistado são as informações fornecidas pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan).

Quando a Sedes lança um edital para estabelecer parcerias com as OSCs na execução do SCFV, as propostas são recebidas e avaliadas por uma comissão de seleção que é composta por elementos indicados pela Unipar, Gabinete e Dicon. Essa comissão é previamente estabelecida para cada edital, e é responsável por avaliar as propostas de acordo com critérios predefinidos. Após a avaliação, as organizações são classificadas e, em seguida, as habilitadas são convocadas pela Unipar. Além disso, antes de lançar os editais, os técnicos da secretaria devem realizar um planejamento e estudos dos critérios exigidos nos editais.

Ao estabelecer parcerias com a Sedes, as OSCs devem desenvolver um plano de trabalho que inclua as atividades a serem realizadas no SCFV, as metas a serem alcançadas, a avaliação do desempenho, entre outros fatores especificados no edital de

chamamento. Os técnicos da Sedes são responsáveis por monitorar e avaliar se a OSC está alcançando os resultados esperados conforme o plano de trabalho estabelecido pela organização. As organizações podem elaborar ou aprimorar o plano de trabalho junto com os técnicos da Sedes de maneira colaborativa.

E aí a Unipar e Diretoria Técnica faz o plano de trabalho junto com a OSC, colaborativamente, aprimorando esse plano. Então, para você ter uma ideia, essas últimas parcerias foram feitas oito versões antes da gente pactuar o plano de trabalho final, coração da parceria, e é ele que a gente vai seguir até o final da parceria, claro. (Técnico Sedes, 2023)

De acordo com os relatos dos técnicos entrevistados, não há uma frequência definida para a divulgação dos editais relativos à oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pelas OSCs. Atualmente, a prática consiste em publicar novos editais quando o prazo de vigência das parcerias das OSCs com o poder público está próximo do fim, a fim de garantir a continuidade da oferta do serviço. Nesses momentos, a Sedes procura estabelecer parcerias com novas organizações em diferentes territórios.

Durante a entrevista, um dos técnicos observou que, para executar o SCFV, várias das OSCs que atualmente possuem parcerias com a Sedes não passaram por um processo de edital de chamamento. Isso se deu porque elas já possuíam convênios anteriores (firmados antes do MROSC) e atendiam muitas pessoas, não sendo possível interromper seus serviços. Por essa razão, foi feita uma dispensa de chamamento e muitas dessas organizações irão participar do processo de chamamento pela primeira vez em 2023. Os técnicos relataram que ainda estão em processo de adaptação ao MROSC. Segundo um dos entrevistados, quando há um edital, com critérios definidos, há uma maior chance de ter uma execução qualificada pelas OSCs, com bons planos de trabalho e uma melhor entrega do serviço à população.

A gente tem uma qualidade maior quando a gente tem um edital público, que é a regra, que não pode ser exceção, um edital de chamamento público com critérios que a gente possa realmente ter ali OSCs qualificadas, com os melhores planos de trabalho para a gente fazer a melhor entrega para a população. O edital de chamamento público é sempre a regra e sempre o ideal para que a gente consiga ter as melhores OSCs ofertando nos diferentes territórios. (Técnico Sedes, 2023)

O edital de chamamento já estabelece a duração da parceria entre o poder público e a OSC. Normalmente, essa parceria tem duração de cinco anos e pode ser prorrogada por igual período, mas é uma decisão da administração pública decidir se vai prorrogá-la

ou não. No edital lançado em 2023, a parceria foi estabelecida com duração de quatro anos, também prorrogáveis por igual período.

Para um dos entrevistados, o ideal seria firmar termos de parcerias com tempos de vigência menores para ter a possibilidade de maiores trocas, enxergar as mudanças e ter um melhor acompanhamento. Porém, para ele é arriscado mudar esse tempo, pois pode comprometer a continuidade do serviço no território e prejudicar a população atendida e que necessita do atendimento prestado por aquela organização.

De acordo com o relato dos entrevistados, quando a Sedes estabelece parcerias com Organizações da Sociedade Civil para implementar o SCFV, são designados um gestor titular e um suplente da secretaria para monitorar as atividades executadas pela referida organização, conforme estipulado no termo de colaboração. Mensalmente, a OSC é responsável por enviar um relatório informativo que descreve as atividades executadas, metas atingidas e as demais informações pactuadas no plano de trabalho durante o período em questão. Com base nas informações fornecidas pelas OSCs, o gestor da Sedes prepara um relatório técnico mensal. Assim, os gestores designados (titular e suplente) são responsáveis por monitorar a implementação do SCFV pelas OSCs, utilizando diversas ferramentas, como os relatórios técnicos, contatos diretos com as organizações, visitas técnicas às unidades, análise de documentos, entre outras.

A organização envia o relatório informativo mensal falando sobre a execução do serviço e demonstrando o alcance de metas e o gestor da parceria faz o relatório técnico fazendo a análise desse relatório informativo mensal e aqui é repassado para as diretorias técnicas. O que a gente percebe é que dentro da Dicon a gente tem um alinhamento bem condizente com os gestores. Então, a gente tem bem pactuado o cronograma de recebimento, de relatório informativo mensal e pela produção dos relatórios técnicos pelos gestores. (Técnico Sedes, 2023)

Segundo os técnicos entrevistados, o acompanhamento e monitoramento dos Centros de Convivência governamentais é realizado diretamente com os chefes das unidades governamentais que executam o SCFV, sem a necessidade de um gestor de parceria, como ocorre nas OSCs.

E dos centros de convivência governamentais, aí a gente não tem a figura do gestor. Então, a gente faz isso através de especialistas, diretamente com as unidades, com os chefes, enfim, com as equipes. Com as OSCs, a gente tem um “degrauzinho” a mais que são os gestores, mas a interlocução é a mesma, a gente trabalha na perspectiva de oferta do serviço de convivência, com os mesmos objetivos, com as mesmas responsabilidades, são trabalhadores do Suas da mesma forma. (Técnico Sedes, 2023)

São realizadas reuniões regulares com os chefes dos Centros de Convivência governamentais e gestores das parcerias com as OSCs. Essas reuniões são mensais e a comunicação é mantida através de grupos específicos do aplicativo *WhatsApp* para cada modalidade de execução (direta ou indireta). Não há um grupo para a comunicação direta da Sedes com os representantes das OSCs, essa comunicação é realizada pelos gestores das parcerias que repassam as informações da secretaria para os profissionais das organizações. A comunicação é realizada também por e-mail, telefonemas e processos do SEI.

Tem um grupo do WhatsApp que se chama gestores da proteção social básica, que aí estão todos os nossos gestores. Então, a gente troca essas informações todos os dias também e tem o grupo dos chefes dos Centros de Convivência e dos dois CRAS que executam o SCFV. Está todo mundo ali. Então, essa troca é constante. (Técnica Sedes, 2023)

A cada ano, o gestor da parceria é responsável por produzir um relatório de monitoramento e avaliação das Organizações da Sociedade Civil que demonstra a execução dos serviços prestados por essas organizações. Esse relatório é analisado pela comissão de monitoramento e avaliação das parcerias da Sedes, conforme estabelecido pela legislação do MROSC. Além de acompanhar a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por meio dos relatórios produzidos pelos gestores das parcerias, essa comissão também valida as prestações de contas dessas organizações.

De acordo com os técnicos, os gestores das parcerias também têm a responsabilidade de fiscalizar as OSC e informar às organizações sobre quaisquer desvios que estejam ocorrendo, aplicando sanções por meio de processos administrativos. Um dos entrevistados explicou que as advertências aplicadas têm um caráter mais preventivo e educativo, embora sejam raramente utilizadas. A Secretaria tem como objetivo resolver quaisquer dúvidas e questões junto às organizações em vez de impor sanções que possam prejudicar as parcerias.

O Conselho de Assistência Social do DF (CAS/DF) tem entre suas atribuições a responsabilidade de fiscalizar, acompanhar e avaliar as OSCs que prestam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. No entanto, durante a entrevista realizada com os profissionais da Sedes, foi possível constatar que ainda há desafios relacionados a essa tarefa de monitoramento por parte do conselho. Algumas instituições estão sendo inscritas pelo conselho como ofertantes do SCFV, mesmo sem oferecerem efetivamente esse serviço. Os técnicos identificam essa falha por meio do Censo Suas, por exemplo,

quando observam que algumas organizações têm concepções equivocadas sobre o que é o SCFV e não o executam conforme as orientações técnicas preconizadas.

De acordo com os técnicos entrevistados, os próprios técnicos da Sedes acabam desempenhando um papel de orientação para as organizações que não estão seguindo as normativas do SCFV. Esse é um problema identificado na entrevista, já que, na visão destes profissionais, é necessário que os conselheiros do CAS/DF tenham um conhecimento mais amplo sobre o que o serviço realmente é. Assim, poderiam realizar a certificação de forma mais precisa e evitar a inscrição de organizações que não ofertam o SCFV conforme as orientações técnicas estabelecidas.

Então, a gente vai precisar aprimorar assim, assim e assado, a gente vai ajudando, auxiliando essa OSC a se enquadrar melhor, já que ela já possui a certificação da oferta do SCFV. Então, esse é um grande problema tem que ser trabalhado lá na gênese. Eu acho que os próprios profissionais que fazem a análise para dar a certificação, eles precisam ter um conhecimento amplo e é difícil, né?! (Técnica Sedes, 2023)

Os técnicos da Sedes reconhecem que é uma tarefa desafiadora para os conselheiros conhecerem todas as orientações e normativas dos serviços socioassistenciais que podem ser prestados por OSCs para realizar uma certificação adequada. No entanto, eles acreditam que esses profissionais precisam receber capacitações mais abrangentes sobre esses serviços, incluindo o SCFV.

Os entrevistados relataram que é obrigatório para as OSCs incluírem o referenciamento ao Cras em seus planos de trabalho. A Sedes elaborou uma nota técnica que estabelece diretrizes gerais para a organização e operação do SCFV e seu referenciamento ao Cras, com o objetivo de articular o serviço com o Paif e outros serviços socioassistenciais disponíveis no território, como o Paefi e os serviços de acolhimento. Essa nota técnica também dispõe sobre a importância de uma equipe de referência responsável pelo processo de referenciamento, tanto para as unidades governamentais quanto para as organizações da sociedade civil.

De acordo com um dos entrevistados, a nota técnica representa uma mudança de paradigma, uma vez que promove o trabalho conjunto entre o técnico de referência do Cras, que atua no SCFV, juntamente com especialistas da proteção social especial, como os do Creas, por exemplo, e os profissionais das OSCs ou Centros de Convivência governamentais. Essa abordagem visa selecionar os indivíduos que participarão do serviço, realizar a discussão de casos, proceder ao desligamento do SCFV, entre outras

ações. Embora os entrevistados reconheçam que a nota técnica não está sendo implementada em sua totalidade nos territórios, pois é um processo que exige adaptação e quebra de padrões de atendimento, na visão dos técnicos da Sedes, ela está sendo efetiva.

Os técnicos reconhecem a importância da oferta de capacitações mais amplas para todas as unidades que executam o SCFV, bem como capacitações específicas para aquelas que necessitam de aprimoramento sobre um determinado assunto. Atualmente, a Sedes oferece formações de forma sistemática, mas elas são executadas mais sob demanda, ou seja, são realizadas conforme as necessidades específicas dos Centros de Convivência governamentais ou das OSCs. Além disso, uma das técnicas relatou que nem todas as informações do MDS chegam à secretaria.

Teve o caderno publicado em junho, mas não houve uma publicação direta com a secretaria. Eu que fui atrás para saber. Eu descobri que tinha sido publicado porque eu gosto de mexer. Se alguém não tivesse ido atrás e verificado a gente não consegue acompanhar, né?! (Técnica Sedes, 2023)

De acordo com os técnicos entrevistados, em relação aos desafios enfrentados na implementação do SCFV por unidades governamentais e Organizações da Sociedade Civil, as OSCs conseguem implementar o serviço com maior rapidez do que as unidades governamentais. Isso ocorre porque as unidades governamentais precisam contar com profissionais concursados, o que acaba demandando mais tempo para aumentar a capacidade de oferta dessas unidades. Assim, devido a certas facilidades na implementação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, há uma tendência de se ter mais termos de colaboração para sua execução por OSCs do que por unidades estatais. Porém, de acordo com um dos entrevistados, muitas OSCs não executam o SCFV conforme suas orientações técnicas.

Os técnicos da Sedes apontaram vários desafios em relação à execução direta do SCFV. Um deles é a falta de recursos humanos, com poucos servidores para executarem o serviço nas unidades governamentais, o que prejudica a oferta do serviço no território. Além disso, a estrutura física das unidades é uma questão crítica, já que, em alguns casos, não há espaço suficiente para a oferta de muitos grupos de convivência, ou os espaços não estão em condições adequadas para o atendimento. Outro desafio mencionado é a dificuldade de acesso aos materiais para a realização das atividades nos grupos do SCFV. Isso envolve um processo burocrático para a sua aquisição e prejudica a execução de atividades mais diversas para os participantes.

Quanto aos desafios apontados pela execução indireta do SCFV nas OSCs, um deles é a grande rotatividade de profissionais, o que prejudica as capacitações oferecidas pela Sedes. Com a mudança frequente de profissionais, há dificuldade em garantir que as capacitações sejam aplicadas de forma consistente, o que pode levar à execução incorreta do serviço.

As OSCs também enfrentam vários desafios no que se refere ao conhecimento sobre o que é o SCFV. Muitas delas apresentam um plano de trabalho nos editais de chamamento que não está alinhado com o que é preconizado para o serviço. Além disso, os valores baixos repassados para essas organizações impedem a contratação qualificada de profissionais. Por fim, o acesso às informações técnicas do serviço também é um desafio apontado pelos técnicos em relação à execução do serviço pelas OSCs.

Por exemplo, seria melhor se um educador social tivesse ensino superior, só que o valor que chega até a OSC não condiz com o ideal a ser contratado. Outro desafio é em relação a acessibilidade das informações técnicas. (Técnico Sedes, 2023)

6.2.2 Entrevista CAS/DF

O representante entrevistado do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) possui formação em Serviço Social e trabalha em uma Organização da Sociedade Civil que oferta o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. O trabalho que ele desempenha no conselho é voluntário e não há qualquer tipo de ajuda de custo. No CAS/DF há reuniões da plenária, que são obrigatórias a todos os conselheiros, e reuniões específicas de comissões de políticas. As reuniões da plenária ocorrem duas vezes por mês.

O Conselho de Assistência Social tem um papel importante em relação às OSCs no âmbito da assistência social. O CAS é responsável por fiscalizar e acompanhar a execução do SCFV prestados pelas Organizações da Sociedade Civil, por exemplo. Além disso, o CAS tem como uma de suas atribuições a certificação das OSCs como de assistência social, a aprovação dos planos de trabalho e das prestações de contas apresentadas pelas OSCs que tem parceria com a Sedes e recebem recursos públicos. Nesse sentido, o Conselho deve avaliar a adequação desses planos e projetos às diretrizes da política de assistência social, bem como à legislação em vigor.

De acordo com o relato do representante do CAS/DF, a prioridade do trabalho do conselho tem sido a certificação e análise dos planos de trabalho das Organizações da Sociedade Civil que desejam estabelecer parcerias com o poder público para a oferta do SCFV. Na secretaria executiva do Conselho de Assistência Social do DF, a equipe responsável realiza a análise da documentação exigida das OSCs que desejam estabelecer parcerias com o governo e prepara um parecer técnico. Esse parecer é enviado aos membros do conselho, que nas plenárias recebem os processos para análise. Os conselheiros têm um prazo de 30 dias para verificar se a documentação enviada pela OSC está em conformidade com os parâmetros do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Conforme relatado pelo entrevistado, além da análise da inscrição das Organizações da Sociedade Civil que desejam firmar parcerias com a Sedes para prestar serviços socioassistenciais, também são realizadas análises anuais das prestações de contas das organizações que já tem parcerias firmadas com o governo. Em caso de não prestação de contas, a OSC pode ter seu pedido de inscrição no Conselho cancelado.

Segundo o entrevistado, o acompanhamento das organizações que já têm parcerias estabelecidas com o governo tem sido um desafio para o conselho, e somente são realizadas visitas de fiscalização quando há notificação do Tribunal de Contas em relação àquela organização, pois a demanda de trabalho é grande aos conselheiros.

A gente já tem uma gama de instituições, mais de duzentas instituições, diversos serviços dentro da assistência, prestando serviço para serem visitadas, para serem olhadas e ainda com essas que não entregam a documentação e acabam gerando mais trabalho. (Conselheiro CAS/DF, 2023)

De acordo com o entrevistado, a realização de um acompanhamento frequente às Organizações da Sociedade Civil que prestam serviços socioassistenciais também enfrenta obstáculos para sua efetivação, pois não há transporte ou ajuda de custo para que os conselheiros realizem visitas às organizações. O conselheiro informou que houve uma gestão direta dos recursos pelo conselho, mas que atualmente essa gestão é subordinada a uma diretoria da Sedes, o que tem gerado entraves burocráticos para o acesso aos recursos.

Durante a entrevista, foram mencionados vários desafios que vão além do acompanhamento, incluindo a falta de uma sede física fixa para o conselho desde que a Sedes mudou de local. Para conduzir as reuniões mensais, o conselho precisa verificar a

disponibilidade da sala de reuniões da secretaria. Outro desafio é que nem todos os conselheiros têm conhecimento sobre o SCFV, e algumas organizações apresentam planos de trabalho que não estão alinhados à tipificação socioassistencial em relação à oferta do serviço de convivência. Embora esses documentos sejam aprovados pelo parecer técnico, alguns conselheiros com mais conhecimento sobre o SCFV acabam verificando que a OSC não oferta de fato o serviço e pede vista para a aprovação dessas organizações durante a plenária, o que torna o processo de análise mais demorado.

O entrevistado relatou que alguns conselheiros enfrentam dificuldades para a identificação do serviço prestado pela OSC alinhado à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. As resoluções do conselho não fornecem critérios ou parâmetros definidos para a realização da análise pelos conselheiros das ações dessas organizações como ofertantes do SCFV. O conselho solicitou uma capacitação à Sedes para fornecer aos conselheiros uma formação mais detalhada sobre o serviço de convivência, a fim de alinhar a oferta. Portanto, com exceção dos profissionais que já trabalham diretamente com o serviço, os demais conselheiros não possuem essas informações, e a própria legislação do conselho não traz orientações para a análise da oferta do SCFV.

Então, a gente vê essa dificuldade de ter essa formação, essa capacitação continuada, principalmente para esse serviço que está expandindo no DF. Assim, tivemos com esses últimos editais uma grande quantidade de instituições que fazem outros serviços dentro da assistência pedindo a inclusão no serviço de convivência. (Conselheiro CAS/DF, 2023)

Foi mencionado durante a entrevista que não há um fluxo de capacitação estabelecido entre Sedes e o conselho, e a capacitação é realizada apenas quando há demanda. Além disso, a grande rotatividade dos conselheiros é outro fator que prejudica o entendimento dos conceitos do SCFV, já que muitas vezes, quando os conselheiros estão começando a entender sobre o serviço, são substituídos. Assim, a capacitação dos conselheiros sobre o SCFV é um dos principais desafios apontados.

6.2.3 Entrevista DRSP

O Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Suas (DRSP), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), é responsável por¹⁹:

I - Implantar, gerir e manter atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), em articulação com conselhos e órgãos gestores da assistência social;

II - Proceder à certificação das entidades beneficentes de assistência social que prestam serviço ou realizam ações assistenciais, nos termos da Lei nº 187/2021;

III - Propor parâmetros e procedimentos para o estabelecimento da vinculação das entidades socioassistenciais privadas ao Suas;

IV - Propor critérios para a inscrição dos serviços, programas e projetos das entidades de assistência social junto aos Conselhos de Assistência Social;

V - Avaliar a compatibilidade de bens importados com as finalidades das entidades e organizações de assistência social, de que trata o art. 141, § 2º, do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

Em entrevista realizada com uma técnica do DRSP, alguns pontos foram abordados em relação às parcerias com as OSCs no âmbito da assistência social e, em especial, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. A técnica relatou que o departamento foi criado em 2010 a partir da Operação Fariseu da Polícia Federal. Inicialmente, o departamento não estabelecia contato com as OSCs. A partir de 2015, além do acompanhamento e certificação das entidades, o DRSP passou a receber diretamente demandas das organizações e a compreender os problemas que elas relatavam.

Um tema abordado na entrevista foi a questão da resistência de algumas Organizações da Sociedade Civil, que têm parcerias com os governos locais para a oferta de um serviço socioassistencial, de adaptarem a sua oferta de acordo com a política de assistência social. Segundo a profissional do MDS entrevistada, muitas OSCs enfrentam resistência ou dificuldade em adaptar suas atividades à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Isso ocorre porque algumas dessas organizações já existiam antes

¹⁹ Conforme regulamento interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

mesmo da promulgação da Loas, o que gera relutância em adequar seus serviços, dado o histórico de funcionamento na área.

Durante a entrevista, a profissional citou o exemplo de organizações religiosas que atuam há mais de cem anos na área da assistência social e que resistem em adaptar seus serviços às normativas da política de assistência social. No entanto, quando são aplicadas sanções, como a recusa ou perda da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), essas organizações tentam se adequar à tipificação, muitas vezes contratando profissionais específicos para essa finalidade. Outra questão abordada foi o MROSC, que trouxe uma demanda sobre a adequação das organizações às normativas para a realização de parcerias.

Um dos processos realizados pelo DRSP é o de supervisão das OSCs, que podem ser ordinários e extraordinários. Esse procedimento está previsto na legislação do Cebas e é caracterizado como uma ação da administração pública, de responsabilidade do MDS, para a verificação do efetivo atendimento pelas OSCs certificadas dos requisitos exigidos na Lei Complementar nº 187/2021²⁰, Decreto nº 8.242/2014²¹ e naqueles dispostos nos normativos específicos da política de assistência social.

A supervisão extraordinária pode ser desencadeada por denúncias feitas por qualquer cidadão, relatando um serviço inadequado prestado por alguma OSC. Além disso, órgãos públicos como a Receita Federal e o Ministério Público também podem solicitar uma supervisão caso tenham um processo em andamento contra uma organização, por meio de uma representação fiscal. Nesse caso, é aberto um processo para avaliar e verificar se a OSC cumpre os requisitos necessários para obter o Cebas no departamento.

A supervisão ordinária envolve visitas presenciais realizadas por especialistas do DRSP às organizações de assistência social que possuem o Cebas. Essas visitas foram estabelecidas por ordem do Tribunal de Contas da União (TCU), já que para conceder o Cebas, as OSCs apresentam documentos auto declaratórios, sem previsão de visita

²⁰ Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal.

²¹ Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social.

durante a análise técnica. A única previsão de visita é na fase de supervisão, quando estas organizações já estão certificadas.

A técnica do DRSP relatou que para o processo de supervisão ordinária, foram mapeados os municípios, estados e regiões que têm maior número de organizações, como o Sudeste, Centro-Oeste e Sul. No entanto, a entrevistada considerou esse processo mais simbólico, visto que, em um universo de 6 mil OSCs, apenas 44 organizações foram visitadas. Para o ano de 2023, está previsto que mais 60 OSCs recebam visitas de supervisão, caso haja orçamento.

Conforme destacado pela entrevistada, tanto através das visitas *in loco* quanto da análise dos processos das organizações, constata-se que muitas OSCs não possuem conhecimento sobre as normativas da política de assistência social e não atendem plenamente todos os requisitos estabelecidos pelas orientações técnicas dos serviços.

A entrevistada observou que muitas organizações ainda confundem o assistencialismo com a assistência social. Além disso, ela relatou que algumas OSCs têm dificuldades em entender a linguagem utilizada na assistência social, que, embora agora seja mais acessível, costumava ser muito técnica e direcionada para a execução direta dos serviços.

Então, assim, elas confundem ainda o assistencialismo com a assistência social. Então, às vezes, tem qualquer ida da família ou de uma pessoa da família para uma organização e eles já querem tratar como se fosse um serviço de convivência fortalecimento de vínculo. E uma questão que a gente percebe é a linguagem. Muitas têm dificuldade no entendimento pela linguagem. Atualmente, eu acho que está mais próxima a linguagem, está bem mais acessível, mas há uns anos a linguagem era muito “rebuscada” para as organizações e muito voltada para o governo. (Técnica MDS, 2023)

Outra questão levantada é que muitas vezes não é viável esperar que as organizações sigam todas as orientações exatamente como são preconizadas na prática. A entrevistada deu como exemplo organizações que atendem grupos de mulheres vítimas de violência ou gestantes em determinadas comunidades. Embora essas atividades não possam ser consideradas serviço de convivência (são relacionadas ao Paif, serviço executado exclusivamente por unidades estatais), toda a metodologia aplicada é do SCFV.

Uma solução sugerida para a adequação dos serviços dessas organizações seria a aplicação de um termo de ajuste específico para cada OSC, mostrando quais aspectos precisam ser aprimorados e o prazo para realizar as modificações necessárias. De acordo

com a técnica, essa seria uma solução mais viável para aprimorar a oferta dessas organizações e fortalecer a parceria entre governo e sociedade civil. As OSCs passariam a enxergar o poder público não apenas como um órgão punitivo, mas também como um parceiro disposto a solucionar problemas e contribuir para a melhoria dos serviços prestados, que muitas vezes são a única opção para usuários em situação de vulnerabilidade naquela área. O ministério oferece audiências online para esclarecer dúvidas das organizações sobre a oferta do serviço ou outros procedimentos relacionados às parcerias entre o poder público e as OSCs.

Toda vez que a gente faz um indeferimento, a gente coloca justificativa, a gente cita o caderno de orientações, a gente fala dos nossos canais porque a gente pode fazer audiência online toda quarta-feira, a gente pode explicar para eles como é que funciona, como é que deveria funcionar para eles não perderem a motivação de existir naquele território. (Técnica MDS, 2023)

Dessa forma, as OSCs que solicitam essas reuniões são atendidas pelo DRSP uma vez por semana. Para divulgar as portarias, orientações e boletins elaborados pelos técnicos do ministério, o departamento utiliza diversos canais institucionais, incluindo o *site* do MDS e o *blog* da SNAS. Ademais, são utilizados outros canais institucionais como e-mails e telefones.

A entrevistada afirma que várias OSCs alegam não terem recebido visitas do Conselho Municipal de Assistência Social. Embora a função do conselho seja aprovar a inscrição dessas organizações como de assistência social, ele não executa o monitoramento e as visitas que deveriam ser realizados. Por vezes, o próprio conselho não é capaz de orientar as organizações sobre a prestação dos serviços socioassistenciais.

E elas mal sabem onde a encontram, né?! Os materiais. O primeiro órgão que elas vão, que é o Conselho Municipal, ele próprio não tem o material fácil para elas. Não serve muito como uma ponte do material que o governo federal produz. (Técnica MDS, 2023)

Em relação ao referenciamento ao Cras, a técnica relatou que o processo de fluxo com o equipamento socioassistencial ainda é complicado, e muitas OSCs não têm reuniões conjuntas com o Cras. Algumas organizações reclamam que o Cras só entra em contato com elas para exigir o atendimento de um usuário. Isso evidencia que ainda há dificuldades para as OSCs se verem como parte do Suas e entenderem o papel complementar que exercem na política de assistência social.

Ao examinar os registros financeiros das OSCs sob a supervisão do DRSP, a entrevistada constatou que a maioria dessas organizações depende dos recursos

transferidos por meio das parcerias com o poder público para sua subsistência. Com a diminuição dos repasses pela gestão pública e a pandemia de Covid-19, muitas organizações tiveram que encerrar suas atividades. Algumas conseguiram se manter durante esse período, pois o município fez um chamamento público e elas se tornaram parceiras do governo para atendimento do público no território e contribuíram no enfrentamento das vulnerabilidades que foram agravadas na pandemia.

Com a pandemia muitas fecharam as portas. Algumas conseguiram se manter porque o município fez o chamamento público e aí elas viraram realmente um braço do governo naquele território. (Técnica MDS, 2023)

A entrevistada listou alguns desafios e melhorias necessárias para a execução dos serviços socioassistenciais pelas OSCs. Ela destacou que poucos municípios possuem um departamento específico destinado à rede privada do Suas e apontou a necessidade de uma pessoa capacitada nas organizações para cuidar da área de parcerias, prestar contas, e auxiliar na execução dos serviços de acordo com as normativas. Além disso, ela mencionou a importância da discussão sobre a reformulação do MROSC, como a simplificação de procedimentos e da redução da burocracia no âmbito das parcerias. Outra questão abordada foi a dívida que as organizações contraem quando perdem o Cebas e precisam pagar as contribuições patronais, o que pode levá-las a fechar as portas. Por fim, a entrevistada destacou a necessidade de um olhar mais personalizado para as OSCs no âmbito do Suas, a fim de facilitar o processo de adequação às normativas e orientações técnicas do poder público.

6.2.4 Entrevista Centro de Convivência Governamental

Os Centros de Convivência Governamentais do Distrito Federal são compostos por profissionais de nível superior que foram aprovados em concurso público. Tanto os coordenadores como os educadores sociais ocupam cargos para os quais foram selecionados em concursos realizados em anos diversos para especialistas em assistência social/educador social. Há aqueles que atuam na área há mais de catorze anos e outros que ingressaram em 2020. Para exercer a função de educador social, o profissional pode ser graduado em qualquer área do conhecimento. Nas entrevistas, pôde-se perceber que há profissionais de diferentes áreas, tais como: biomedicina, museologia, letras, educação

física, artes plásticas, artes cênicas, pedagogia, biologia, entre outros. Em média, cada unidade pesquisada conta com cerca de três educadores sociais, conforme afirmou a coordenadora de uma das unidades pesquisadas:

Então, lotado nós temos quatro, mas sempre tem alguém afastado, né?! A gente estava com uma educadora de licença maternidade, aí ela voltou e um outro educador pegou licença para tratamento de saúde. Então, a gente está meio que com três. (Coordenadora, 2023)

Em relação às estruturas físicas dos Centros de Convivência Governamentais pesquisados, eles contam com mais de três salas de atendimento aos grupos, quadras de esporte, salas individuais para atendimento, banheiros e cozinhas equipadas (geladeira, fogão, micro-ondas e outros). Há oferta de lanches aos usuários, que é realizada por meio de contrato com uma empresa terceirizada, o lanche é constituído por um suco de caixinha, um pão com uma proteína e uma fruta. Um Centro de Convivência Governamental visitado fica ao lado do Cras e a outra unidade ocupa um espaço que já é referência no território por já ter sido um lugar que ofertava cursos profissionalizantes, palestras e outros atendimentos aos moradores daquela localidade. Não há oferta de transporte por parte das unidades para que os usuários compareçam aos encontros, ou seja, a maior parte do público atendido é constituído por moradores que moram próximos aos Centros de Convivência Governamentais e podem acessar à unidade a pé.

E aí quando eu falo isso, eu estou falando muito de mobilidade porque acaba que a gente atende os usuários que conseguem vir andando, pois a gente não tem transporte. Inclusive eu estou até conversando com o legislativo para ver se a gente consegue o passe livre para os usuários do serviço de convivência, que já ajudaria muito quem mora na zona rural. (Coordenadora, 2023)

Ainda em relação à estrutura física das unidades, foi reportado que em alguns Centros de Convivência Governamentais há escassez de cadeiras para os usuários que frequentam os grupos do SCFV, além de ser necessário realizar reformas nos locais onde ocorrem os encontros. Com relação aos recursos materiais, os entrevistados mencionaram que em algumas situações são obrigados a investir recursos pessoais para financiar atividades específicas dentro dos grupos. Os materiais que chegam às unidades são enviados pela Sedes e, por vezes, não estão conectados ao planejamento da unidade, chegam incompletos (ex: tem tinta, mas não tem pincel) ou não são de boa qualidade (ex: cola de bastão que não funciona). Os educadores dizem que tentam adaptar as atividades aos materiais disponíveis, porém isso limita a realização das dinâmicas nos grupos.

Uma das alternativas apontadas pelos entrevistados para contornar a escassez de materiais foi a realização de bazares e recebimento de doações. Por meio do bazar, a unidade consegue arrecadar recursos financeiros para solucionar eventuais problemas ou demandas que surjam. Outra solução relatada seria a disponibilização dos recursos de forma descentralizada às unidades, para que elas pudessem comprar ou solicitar os materiais de acordo com as suas necessidades.

Estou lotada de tinta, precisando de um pincel. Então, assim, eu acho que a disponibilização de uma renda, um dinheirinho mínimo que você comprasse e justificasse, que prestasse contas, né?! (Educador Social, 2023)

As unidades têm autonomia para realizarem o seu próprio planejamento com as atividades e temas a serem trabalhados durante um percurso do SCFV, pois elas adequam as dinâmicas a serem realizadas de acordo com as demandas dos usuários e realidade do território. Toda sexta-feira as equipes das unidades se reúnem para discutir e avaliar as atividades que são e serão realizadas no serviço. Além disso, há um planejamento geral do SCFV. A unidade que tem proximidade física com o CRAS relatou que uma vez por mês a equipe do SCFV e do CRAS se reúnem para realizar o planejamento e discutir os casos dos usuários.

Os usuários não participam do planejamento formalmente, mas uma das unidades afirmou que está desenvolvendo um formulário para aplicar aos usuários em relação à avaliação das atividades realizadas. Porém, uma das unidades relatou que há atividades esporádicas com os responsáveis das crianças (no caso do grupo de 6 a 11 anos) em que eles têm a oportunidade de avaliar o serviço, além de terem um grupo via aplicativo WhatsApp com estes responsáveis, onde são repassadas informações do serviço.

Uma das educadoras disse que para fazer o planejamento, busca por conta própria informações sobre o SCFV como em teses sobre o serviço, fóruns em redes sociais e outros meios. Outras educadoras relataram que há uma sexta-feira do mês em que eles realizam a capacitação do serviço entre os profissionais da unidade.

A gente tem atendido de segunda a quinta e aí as sextas são livres para a gente. Então, a gente usa a primeira sexta-feira do mês para fazer o planejamento, aí a gente usa uma sexta para fazer uma capacitação interna, uma sexta para uma reunião de rede e a gente usa outra sexta para avaliar o planejamento. (Coordenador, 2023)

Os educadores e coordenadores entrevistados demonstraram conhecimento sobre a execução do SCFV e seus principais normativos e orientações emanados pelo Governo

Federal na elaboração do planejamento das atividades e percursos do serviço. As informações sobre o SCFV são repassadas pela Sedes aos profissionais das unidades que o executam por e-mail, pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e via grupos do aplicativo *WhatsApp* composta por coordenadores da unidade e profissionais de referência do serviço da Secretaria. Além disso, os profissionais das unidades relataram que entram por conta própria nos *sites* do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para acessar aos materiais do SCFV.

Os profissionais entrevistados mencionaram que as capacitações recebidas nos últimos anos pela gestão local foram mais abrangentes sobre a assistência social em geral ou em assuntos mais demandados, como o Cadastro Único, sem focar especificamente no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos em si. Como mencionado, uma das unidades promove uma capacitação interna mensal às sextas-feiras, por iniciativa própria dos profissionais, na qual estudam materiais relacionados ao serviço e outros temas relevantes. Outra profissional relatou que adquire conhecimento sobre o SCFV de forma autônoma, buscando diferentes materiais para aprimorar seu trabalho cotidiano.

Eu sou uma pessoa inquieta. Vejo o que não está dando certo, que eu preciso conhecer novas tecnologias educacionais, novos métodos, eu pesquiso muita atividade quando eu estou em um processo de planejamento, eu visito muitos blogs, eu visito inclusive sites que não são do Brasil. A gente tenta ver experiências, né?! Muito mais por interesse pessoal do que da secretaria. (Educador Social, 2023)

O acompanhamento da Sedes em relação à execução do SCFV nos Centros de Convivência Governamentais é realizado por meio de reuniões *online* e visitas presenciais. A secretaria tem profissionais de referência que fazem esse acompanhamento em cada unidade. De acordo com os relatos das entrevistas, pela falta de recursos humanos na secretaria, o acompanhamento presencial não estava sendo realizado de forma frequente, mas com a entrada de novos integrantes, essa rotina de visitas voltou a ser mais constante e mais eficiente.

Além das visitas, as unidades devem fazer relatórios sobre a execução do serviço e enviar à Sedes, porém há queixas por parte dos profissionais dos Centros de Convivência Governamentais por não ter devolutiva desses relatórios. As reuniões entre os representantes da Sedes e os Centros de Convivência Governamentais ocorrem mensalmente ou conforme a necessidade da unidade, com o objetivo de discutir as principais dificuldades, demandas e outros assuntos relacionados à execução do SCFV.

Olha só, nós temos reuniões mensais. Nós temos um canal onde podemos estar repassando as atividades que estão sendo realizadas nas unidades. Na sexta-feira nós já temos marcado este acompanhamento, uma equipe, composta por uma dupla, vem para a nossa unidade. Nós já estamos com essa visita marcada para eles virem para a ponta, saber como é que está sendo realizado, quais são os anseios, as dificuldades encontradas na realização do serviço. (Coordenadora, 2023)

Os usuários que participam dos grupos do SCFV nos Centros de Convivência são encaminhados pelo Cras ou chegam por demanda espontânea. Quando os usuários chegam de forma espontânea, os profissionais dos Centros de Convivência Governamentais os encaminham para a equipe do Cras, a fim de que esta possa prestar assistência, registrá-los no sistema da Sedes e permitir que participem do SCFV, caso haja disponibilidade. Ao cadastrar os usuários no sistema, são registrados e categorizados certos critérios, tais como renda per capita, situação prioritária, insegurança alimentar, entre outros. Os usuários recebem uma pontuação com base em sua vulnerabilidade, de modo a priorizar o atendimento aos usuários que se encontram em maior situação de vulnerabilidade no SCFV.

Alguns educadores sociais mencionaram não atender o público prioritário do SCFV devido a diversos motivos, incluindo a dificuldade de contato e comunicação com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), unidade responsável pelo atendimento de usuários e famílias que tiveram seus direitos violados. Além disso, constatou-se a deficiência na documentação adequada dos atendimentos prestados a esse público, evidenciando a omissão de informações relevantes por parte dos técnicos.

Então, assim, a gestão dessas informações não está sendo realizada da maneira correta. E aí, como a gestão da informação não é feita de maneira correta, eu fico sem saber se eu de fato estou atendendo ao público prioritário. (Coordenadora, 2023)

Os entrevistados mencionaram que, embora o acompanhamento das famílias dos usuários que frequentam o SCFV seja uma tarefa desempenhada pela equipe do Cras, desde o início da pandemia, eles assumiram algumas responsabilidades nesse acompanhamento, devido ao grande aumento da demanda. Isso incluiu tarefas como entrar em contato com as famílias, atualizar o cadastro único e solicitar benefícios relacionados à segurança alimentar e nutricional. No entanto, mesmo com esse acompanhamento, há relatos de que eles não conseguem integrar efetivamente a rede socioassistencial para discutir a situação dessas famílias com a equipe do Cras e Creas, como preconizado pelas normas e orientações em vigor. Além disso, quando os usuários

faltam muitos encontros consecutivos, os técnicos do Centro de Convivência Governamental ligam para a família desse usuário ou até realizam a busca ativa para saber da situação desse usuário.

Quando eu falo que a gente não consegue fazer um acompanhamento, é de acordo com as normativas dessa nota técnica que seria um acompanhamento envolvendo o os outros equipamentos do território. Um estudo de caso mais aprofundado, né?! Chamar, por exemplo, a equipe de especialista do Cras ou do Creas e fazer essa reunião técnica mais aprofundada para um acompanhamento das famílias de forma mais complexa. (Coordenadora, 2023)

A dificuldade de comunicação com a equipe do Cras decorre da escassez de técnicos nessa unidade e do grande volume de demandas. No entanto, uma educadora social relatou que, com a chegada de novos servidores, o referenciamento ao Cras vem se fortalecendo, com a designação de um técnico responsável do Cras para acompanhar o SCFV. O aplicativo *WhatsApp* também é uma ferramenta utilizada para a comunicação entre as equipes do Centro de Convivência Governamental e do Cras para informar sobre algum tipo de atendimento necessário, desligamento de usuário, solicitação de benefícios, entre outras questões. Os técnicos afirmam que as famílias dos participantes do SCFV têm preferência no atendimento no Cras. Além disso, ocorrem reuniões técnicas mensais entre as duas equipes, mas como se trata de um técnico de referência, e não de uma equipe, essas reuniões não são realizadas com frequência.

A gente tem essa pessoa. É que é a coisa ruim de ter uma referência só, né?! Realmente essa ideia da equipe é melhor. E aí, essa pessoa teve muitos problemas de saúde, aí agora ela está gestante. Ela está passando por uns afastamentos. Então, a gente conseguiu ter uma reunião com ela, acho que foi em novembro ou foi em outubro. E aí a gente conseguiu outra agora em fevereiro. (Educador Social, 2023)

Em relação ao diálogo com o Creas, os profissionais dos Centros de Convivência Governamentais afirmam que têm um contato pontual com essa unidade e que há poucas reuniões entre as equipes. Há diversos motivos para esse distanciamento, incluindo a grande demanda enfrentada pelo Creas e a influência cultural de atendimento, que incentiva mais o diálogo com o Cras do que com o Creas no território.

Já com a rede intersetorial no território, como a saúde e educação, os profissionais apontaram que há atividades conjuntas entre as áreas, como a entrega de kits de higiene bucal, a ida de um dentista à unidade para atendimento aos usuários, ida das educadoras sociais à escola para entender melhor a situação de um participante do SCFV, palestra com os profissionais do Centro de Atenção Psicossocial (Caps) sobre saúde mental,

participação de redes intersetoriais no território e até parcerias com unidades que não são públicas, como a parceria com uma escola de enfermagem, em que os técnicos realizam atividades com os idosos no Centro de Convivência Governamental. Um problema relatado é quando não há unidades no território de outra política pública e as parcerias e encaminhamentos acabam sendo prejudicados.

Enfim, a gente consegue se articular no território, mas aí quando as demandas são complexas ou quando não tem o equipamento, por exemplo, Caps, ficam essas deficiências dos outros equipamentos que também atrapalham, né?!
(Coordenadora, 2023)

Os entrevistados destacaram vários desafios para a implementação do SCFV, incluindo a escassez de profissionais nas unidades para atender aos usuários, a carência de materiais para as atividades diárias, a falta de capacitação adequada dos profissionais envolvidos no serviço e poucos documentos orientadores que abordem desde as questões mais abrangentes da política de assistência social até a execução prática, que sejam de fácil acesso e abordem a oferta do serviço para todas as faixas etárias, fornecendo subsídios para o trabalho do educador social. Além disso, também foram apontadas a falta de divulgação de experiências bem-sucedidas do serviço, a pouca motivação e valorização dos educadores sociais, a gestão precária de dados e informações do serviço e a baixa visibilidade do SCFV.

E aí, quando você está trabalhando e não vê o seu serviço evoluindo, não vê o reconhecimento e ainda tem um sucateamento de material, sucateamento de recursos humanos... Assim, não tem como você não se desmotivar, né?!
(Educadora Social, 2023)

Os entrevistados propuseram várias sugestões para melhorar a execução do SCFV, como a elaboração de materiais mais práticos e adaptados à realidade de execução, com atividades específicas para cada faixa etária. Também foi sugerida a realização de capacitações, ministradas por servidores da secretaria que tenham conhecimento acumulado na área. Além disso, os entrevistados destacaram a importância de aproveitar a interlocução com outras políticas públicas para realizar as atividades do SCFV.

O link com a Secretaria da Cultura, por exemplo, a gente tem um educador que já cantou essa pedra várias vezes de aproveitar, porque aqueles teatros, eles ganham os editais, depois eles têm que dar a contrapartida para comunidade e não tem comunidade. Só que assim, não consegue chegar aqui por uma questão de comunicação. (Coordenadora, 2023)

6.2.5 Entrevista OSCs

Para esta pesquisa, foram entrevistados os coordenadores institucionais, coordenadora pedagógica e educador social que trabalham nas duas Organizações da Sociedade Civil visitadas. Todos os profissionais entrevistados possuem formação superior. Os coordenadores institucionais possuem formação em psicologia e serviço social, a coordenadora pedagógica é formada em pedagogia e o educador social em educação física. É importante notar que os profissionais entrevistados possuem contrato de trabalho nas instituições pesquisadas regido pela CLT.

Durante a visita a uma das organizações, foi observado que 5 (cinco) educadores sociais trabalham no SCFV, responsáveis pelo acompanhamento de um total de 100 (cem) crianças e adolescentes conforme o termo de parceria estabelecido. Nesta unidade, os educadores sociais encarregados no acompanhamento dos grupos de adolescentes devem ter nível superior, para os demais é exigido no mínimo nível médio. Já na outra OSC visitada, a organização possui dois termos de parceria com a Sedes e atende um total de 200 (duzentos) usuários, com um limite de 100 (cem) usuários por termo. Seis educadores sociais trabalham nessa organização, com diferentes níveis de formação, incluindo ensino médio completo e formação superior completa.

Uma das organizações atua atendendo a comunidade desde 2002, mas só estabeleceu parceria com o governo local a partir de 2018. A outra organização pesquisada está atuando no território desde 2011, mas também só estabeleceu parceria com o governo a partir de 2018. Durante as entrevistas realizadas, foi observado que os coordenadores institucionais possuem uma experiência de 2 a 3 anos de trabalho nas organizações. A coordenadora pedagógica de uma das organizações, por sua vez, está trabalhando na instituição desde a sua fundação, em 2011. Já o educador social entrevistado está trabalhando na OSC há 1 ano. É importante destacar que, diferente da execução direta, as duas organizações pesquisadas possuem a figura da pedagoga, que tem a função de coordenar e elaborar junto com os educadores sociais os percursos e as atividades que serão realizadas nos grupos do SCFV e da psicóloga, que tem o papel de atender os participantes do serviço e as suas famílias.

Durante a pesquisa, uma das entrevistadas destacou que a organização onde trabalha prioriza a contratação de educadores sociais que sejam moradores do território e

que possam se identificar com a realidade das crianças e adolescentes que participam do SCFV naquela região. Isso é feito para garantir que o trabalho realizado esteja alinhado com as necessidades e características específicas da comunidade. Um dos educadores sociais dessa organização, por exemplo, é um cantor de rap que organiza eventos na comunidade. Outra educadora social que trabalha na mesma organização também é moradora da região e já foi beneficiada pelos serviços prestados pela OSC. Essa identificação com o território e com o serviço, segundo a entrevistada, faz com que haja uma menor rotatividade de profissionais, apesar dos baixos salários pagos a estes educadores.

Na outra unidade pesquisada, uma das entrevistadas informou que há uma maior rotatividade de profissionais dependendo do cargo ocupado na organização. A entrevistada destacou que salários baixos para profissionais de nível superior e uma carga horária elevada de até 44 horas semanais são alguns dos motivos apontados para a rotatividade. O educador social entrevistado, que atua na instituição há um ano, disse que está motivado com o trabalho realizado no SCFV, porém, passou em um concurso público e em breve sairá da organização.

Figura 12: Remuneração dos profissionais da OSC

Função	Quant.	Remuneração Individual Bruta	Remuneração Individual por mês (incluídos os encargos sociais, benefícios CCT e provisões Trabalhistas)	Remuneração Individual no exercício vigente (12 meses) incluídos os encargos sociais, benefícios CCT e provisões trabalhistas
Coordenador Geral	01	R\$ 3.750,00	R\$ 5.240,55	R\$ 62.886,60
Assistente Social	01	R\$ 2.650,00	R\$ 3.976,55	R\$ 47.718,60
Pedagogo	01	R\$ 2.350,00	R\$ 3.565,82	R\$ 42.789,84
Educadores	03	R\$ 1.800,00	R\$ 2.812,80	R\$ 33.753,60
Aux. Administrativo	01	R\$ 1.850,00	R\$ 2.881,25	R\$ 34.575,00
Aux. Cozinha	01	R\$ 1.500,00	R\$ 2.402,07	R\$ 28.824,84
Aux. Serviço Gerais	01	R\$ 1.500,00	R\$ 2.402,07	R\$ 28.824,84

Fonte: plano de trabalho de uma das organizações pesquisadas (2023)

As unidades visitadas possuem uma estrutura física composta por salas para as atividades dos grupos, secretaria, sala de atendimento, sala de reuniões, cozinha, refeitório, sala de computação e quadras de esporte (sendo que uma das organizações utiliza uma quadra pública em frente à unidade). Vale ressaltar que uma das instituições realizou uma reforma em seu espaço por meio de parcerias com outras instituições, que não a Sedes. As refeições oferecidas aos participantes são variadas e incluem desde almoço e jantar a lanches com cuscuz, biscoitos, entre outros. Segundo os entrevistados,

a oferta de refeições é um diferencial para manter os participantes frequentando os grupos do SCFV.

Não há disponibilidade de transporte para buscar os participantes que moram em áreas distantes das unidades. Em uma das unidades, a concentração da população é maior no território em que a organização atua, permitindo atender um número significativo de crianças e adolescentes que residem próximo à unidade. Na outra unidade, há limitações em alcançar usuários que residem em áreas rurais mais distantes. Embora haja transporte disponível, uma das OSCs não dispõe de recursos para contratar um motorista e arcar com o abastecimento de combustível. A organização mencionou que realiza adaptações para manter o vínculo com usuários que residem em locais mais distantes, por meio de atividades remotas, por exemplo.

Tenho certeza de que com o ônibus nós atenderíamos, eu não vou colocar mais usuários, a gente ia conseguir atender melhor as vulnerabilidades das famílias... E eles gostam, só que às vezes tem usuário que mora longe e deixa de frequentar o serviço porque não consegue acessá-lo. (Coordenadora OSC, 2023)

De acordo com as organizações entrevistadas, a principal fonte de recursos financeiros é proveniente das parcerias estabelecidas com a Sedes, que são essenciais para manter as equipes e o funcionamento das OSCs. Entretanto, segundo os entrevistados, esses recursos são insuficientes para custear todas as atividades do SCFV da organização. Além das parcerias com a Sedes, as OSCs recebem doações, organizam bazares e estabelecem parcerias com outras instituições. Além disso, as organizações realizam outras ações na instituição que não são caracterizadas como SCFV, como atividades de qualificação profissional, por exemplo.

Uma das organizações envolvidas informou que, para estabelecer uma parceria com a Sedes, é necessário que a organização tenha uma atuação formal de pelo menos cinco anos. No entanto, os técnicos da secretaria já estavam acompanhando as atividades da OSC antes desse período, o que permitiu que a parceria fosse legitimada para a execução do SCFV. Além disso, a entrevistada destacou que possui uma boa relação com a gestora da parceria, que acompanha de forma sistemática a organização, o que acaba sendo um diferencial, pois ela possui conhecimento sobre o SCFV, a realidade da OSC e os principais desafios na execução do serviço, o que facilita a comunicação.

Porque a gente sente a diferença que é ter uma parceria com projeto, com a complexidade que é o projeto e a gente sentir que tem um acompanhamento,

né?! E a gente sentir que tem orientações, que tem essa disponibilidade.
(Coordenadora OSC, 2023)

De acordo com a entrevistada, a Sedes realiza o acompanhamento da OSC por meio do envio mensal de um relatório informativo elaborado pelas unidades contendo informações sobre as atividades e metas alcançadas pela organização na execução do SCFV. A secretaria, por sua vez, fornece um relatório de devolutiva, no qual pode indicar questões relativas à execução, orientar as organizações e programar visitas. Segundo a entrevistada, o processo de acompanhamento é essencial, pois a organização já estabeleceu parcerias com outras instituições que não compreendiam o significado do acompanhamento, resultando apenas em uma fiscalização das atividades da OSC, sem um real entendimento do que é atuar em um território em situação de vulnerabilidade social.

A representante da outra organização entrevistada também relatou que tem uma boa relação com a gestora da parceria da Sedes, que ela está sempre em contato com a OSC, faz visitas mensais, esclarece dúvidas sobre o SCFV e traz as novidades e materiais relacionados à execução do serviço.

Com relação ao acompanhamento feito pelo Conselho de Assistência Social do DF, as organizações destacaram que essa relação é mais formal e distante, ocorrendo em momentos específicos, como no processo de inscrição da organização no conselho ou na prestação de contas das OSCs. Não são realizadas visitas nem oferecidas capacitações pelos profissionais do conselho às Organizações da Sociedade Civil.

Uma das OSCs pesquisadas realiza reuniões de planejamento semanais, mensais e esporádicas para planejar suas atividades. A reunião semanal é realizada com a equipe responsável pela execução dos grupos do SCFV para acompanhar, avaliar e fazer os ajustes necessários nas atividades. O objetivo da reunião mensal é elaborar as atividades e percursos a serem trabalhados em conjunto com a coordenadora pedagógica. O planejamento ampliado envolve a participação da coordenação institucional, da psicóloga e da pedagoga para organizar o serviço na unidade.

O planejamento da organização se baseia em materiais de referência do SCFV, como o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o documento Perguntas Frequentes do SCFV, entre outros. Além disso, são realizadas assembleias com as crianças para a avaliação do serviço, e os profissionais da

organização fazem ajustes de acordo com as demandas levantadas pelos participantes. A figura do pedagogo nessas unidades é o de coordenar e auxiliar na elaboração ou adaptação das atividades do serviço.

De acordo com uma das organizações, os educadores sociais têm a liberdade de criar atividades para o grupo, mas essas atividades devem ser revisadas pela pedagoga para garantir que estejam alinhadas aos objetivos do serviço. Durante o processo de planejamento, a equipe seleciona um tema para ser trabalhado durante o mês, levando em consideração a demanda dos usuários ou alguma situação recorrente no grupo, como o *bullying*. A psicóloga também apresenta temas que podem ser trabalhados nos grupos de acordo com as demandas que chegam nos atendimentos que são realizados com os usuários.

Então, assim, cada educador traz a proposta de atividade e a pedagoga trabalha no planejamento junto aos educadores, né?! (Coordenadora OSC, 2023)

Além das assembleias, os participantes dos grupos têm a oportunidade de avaliar o serviço em momentos específicos, como ao final das atividades. Também é possível realizar essa avaliação por meio de contato dos coordenadores com os usuários ou suas famílias para entender os motivos das faltas recorrentes nos encontros. Uma das coordenadoras entrevistadas reconhece que é um desafio criar um método de avaliação do serviço que não seja formal e distante dos participantes.

As OSCs relataram que atendem ao público prioritário do serviço, que inclui situações como trabalho infantil, vivência de violência, evasão escolar, abuso sexual e pessoas com deficiência. Quando alguma situação prioritária é identificada, os usuários são encaminhados para atendimento com a psicóloga da unidade. No caso de crianças e adolescentes com deficiência, os educadores sociais trabalham para adaptar as atividades dos encontros com o apoio da pedagoga da unidade.

Para os entrevistados, o encaminhamento ao Cras do território é um desafio, mas essa relação tem melhorado por meio de reuniões mensais com os profissionais deste equipamento, por exemplo. Uma das organizações relatou que tem um grupo via aplicativo *WhatsApp* com a técnica de referência do Cras para o SCFV. Todos os participantes dos grupos do serviço de convivência das duas organizações entrevistadas são encaminhados e atendidos pela equipe do Cras do território.

Todos os usuários eles são referenciados ao Cras. A gente faz essa comunicação porque eles precisam passar por um atendimento socioassistencial para, inclusive, fazer o encaminhamento de públicos prioritários. (Coordenadora OSC, 2023)

No entanto, ainda existem desafios em relação ao referenciamento no território. Segundo uma das entrevistadas, embora tenha havido melhorias na comunicação com o Cras, ainda há dificuldades na prática em relação ao estabelecimento de um fluxo de atendimento entre os equipamentos, uma vez que muitas vezes a comunicação é mais pessoal em relação a um profissional específico do Cras, que tem mais disposição para atender às demandas do público atendido na OSC, do que por meio de um fluxo estabelecido.

Foram apontados outros desafios, como a grande demanda do Cras, com poucos profissionais para realizar todo o atendimento necessário e previsto para essa unidade, além do fluxo de atendimento ao usuário que chega ao serviço, que muitas vezes precisa se deslocar entre os equipamentos para fazer o cadastro no CadÚnico, receber atendimento socioassistencial e ingressar no SCFV na OSC. Uma das soluções propostas seria ter um fluxo visual para que os usuários compreendessem detalhadamente esse processo, com informações claras e objetivas, o que os deixariam mais orientados e motivados.

Ela vai chegar aqui, ela vai ter interesse, ela vai voltar lá e ela vai ouvir que não tem vaga e não vai ser atendida. Aí ela fica se sentindo meio jogada de lá para cá, de cá para lá, e não vai conseguir resolver o que ela gostaria. (Coordenadora OSC, 2023)

De acordo com os entrevistados, a relação com o Creas do território é um desafio maior. Não há um fluxo de atendimento definido com o Creas e as reuniões mensais ocorrem somente com o Cras. Além disso, os profissionais da OSC têm dificuldades para identificar quais usuários em situação prioritária foram encaminhados pelo Creas ao SCFV.

As OSCs participam de redes junto com outras políticas públicas e organizações presentes no território, onde realizam articulações e parcerias. Também participam de conferências, como a da saúde, para discutir as questões do território. Uma das parcerias citadas por uma das organizações é a aproximação com a Universidade de Brasília para a realização de projetos de economia criativa com o objetivo de oferecer oportunidades de geração de renda entre as mulheres da comunidade, ou seja, realizam articulações para além das atividades do SCFV, mas que envolve as responsáveis das crianças e

adolescentes que participam do serviço. Outra parceria citada pela organização é com o programa Mesa Brasil²² e com as Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (Ceasa) para o fornecimento de alimentos aos participantes do SCFV.

De acordo com os profissionais das organizações entrevistadas, eles participaram de formações oferecidas pela Sedes sobre a metodologia do SCFV e a prestação de contas. No entanto, uma das entrevistadas afirmou que a divulgação e o acesso ao material do serviço precisam ser melhorados e que são necessárias mais formações sobre o trabalho pedagógico a ser realizado no SCFV, a fim de evitar diferentes concepções sobre o serviço. Ela também afirmou que a organização tem acesso aos materiais do SCFV por iniciativa própria de pesquisa. Além das capacitações oferecidas pela Sedes, os profissionais da própria organização também ministram formações sobre a oferta do SCFV.

Os profissionais das organizações relataram que frequentemente acessam os portais do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social para ter acesso aos materiais e normativas do SCFV. Além disso, uma das OSCs afirmou que já possui uma trajetória de formação de educação popular no território, anterior à formalização da parceria com o governo local para a execução do SCFV, e que utilizam essa trajetória também como orientação para a execução de suas atividades.

Então, assim, isso está bem presente na organização de uma forma muito forte, muito delineada, marcada muito mais pela trajetória de formação da organização do que necessariamente pelo que o Serviço de Convivência oferece como orientação, sabe?! (Coordenadora OSC, 2023)

As OSCs entrevistadas apontaram que um dos principais desafios para a execução do SCFV é o baixo valor dos recursos repassados às organizações, o que limita as atividades realizadas e a contratação de mais profissionais, cujos salários são considerados baixos. O recurso também não permite a viabilidade de um transporte para os usuários que moram em locais distantes para o SCFV e a oferta de refeições mais completas. Além disso, a dificuldade de lidar com a parte burocrática da parceria foi mencionada como uma questão importante. Embora reconheçam a importância do processo para o acompanhamento, controle e prestação de contas da parceria, os

²² O Mesa Brasil Sesc é uma rede de bancos de alimentos que atua no combate à fome e ao desperdício. Composta por mais de 3.000 parceiros doadores, incluindo produtores rurais, atacadistas, varejistas, centrais de distribuição e abastecimento, indústrias de alimentos e empresas de diversos setores. A rede recebe doações de excedentes de produção e alimentos fora dos padrões de comercialização, porém próprios para o consumo.

profissionais das OSCs relataram que esse processo é enrijecido e não é realizado de forma dialogada com as organizações.

As OSCs entrevistadas destacaram outros desafios relacionados à execução do SCFV, como a necessidade de formação específica sobre as problemáticas do território, a falta de divulgação do SCFV para a população local e o reconhecimento e valorização dos profissionais que executam o serviço.

Eu penso que a divulgação do SCFV pode fazer com que as pessoas conheçam o serviço e que entendam que elas têm um suporte no território. (Educadora Social OSC, 2023)

6.3 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Conforme relatado no item anterior, os entrevistados abordaram diversos pontos relevantes relacionados à execução e ao acompanhamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. É fundamental ressaltar que as organizações governamentais e da sociedade civil visitadas para esta pesquisa foram selecionadas pelo governo local e que a realidade de implementação do SCFV no Distrito Federal apresenta particularidades que podem ser diferentes em outras regiões do país. No entanto, embora tenham sido identificadas características específicas na implementação do serviço no DF, os resultados e análises obtidos nesta pesquisa podem apresentar similaridades com outras realidades que também ofertam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

De acordo com Lotta e Vaz (2015), ao examinar as experiências recentes de arranjos institucionais complexos para a gestão de políticas públicas no Brasil, fica evidente que essa opção, onde há parcerias com OSCs para a execução de uma política pública, por exemplo, oferece possibilidades significativas para aumentar a efetividade das políticas em face da complexidade do contexto das demandas do período pós-Constituição Federal de 1988.

Com relação à necessidade de otimizar o uso de recursos públicos, percebe-se que esses novos modelos têm sido vistos como capazes de promover uma melhor alocação de recursos, pela integração de iniciativas de diversos atores. Isso pode ocorrer tanto pela combinação da alocação de recursos provenientes de diferentes fontes, quanto por uma distribuição de responsabilidades mais eficiente do ponto de vista alocativo. Isso remete

à relação entre **arranjos institucionais complexos** como potencializadores do processo de descentralização, com efeitos especialmente relevantes nas fases de implementação das políticas.

Porém, ainda segundo os autores, os novos arranjos não necessariamente implicam processos de trabalho com uma natureza diferente daqueles que são predominantes na administração pública brasileira. Portanto, não se pode afirmar que eles sejam suficientes para romper totalmente com estruturas viciadas e disfunções burocráticas presentes na gestão pública brasileira.

De acordo com Pires e Gomide (2021), os arranjos de implementação são configurações que envolvem múltiplos atores e **instrumentos**, que por sua vez são métodos estruturados para lidar com problemas específicos por meio de ação coletiva. Durante as entrevistas e pesquisa de campo, foram identificados diversos instrumentos utilizados nos arranjos de execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal.

Entre esses instrumentos, destacam-se: notas técnicas para organizar o fluxo de encaminhamento aos equipamentos socioassistenciais, como Cras e Creas; sistemas de monitoramento do serviço; normativas para a regulação das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; instrumentos de comunicação, como aplicativos de mensagens, visitas presenciais e o SEI; e instrumentos de controle, como a certificação das OSCs como executoras de serviços socioassistenciais pelo Conselho de Assistência Social. Embora a pesquisa tenha evidenciado a necessidade de avanços e melhorias, esses instrumentos demonstram uma forma de organização da execução do serviço no território.

O autor Fiani (2013) aponta a importância de um agente que atue de forma a garantir um **movimento coordenado em determinado projeto ou política pública**. A pesquisa em questão ressalta a relevância de uma gestão eficiente na coordenação da prestação do SCFV por meio de Centros de Convivência Governamentais e Organizações da Sociedade Civil, destacando o papel central desse ator no Distrito Federal. A Sedes, por meio de suas ações e monitoramento, acaba sendo um dos agentes principais que tem o poder de aprimorar a qualidade e coordenar a oferta desse serviço no território.

Conforme mencionado por Bichir, Pereira e Gomes (2021), é imprescindível adotar uma **abordagem relacional na política de assistência social**, possibilitando

interações positivas entre diversos atores que compõem a rede. Entre esses atores, destacam-se as Organizações da Sociedade Civil, cuja participação pode influenciar a construção de **capacidades** para a provisão de políticas públicas.

A pesquisa realizada neste estudo revela o desafio enfrentado na expansão dos Centros de Convivência públicos e na ampliação de sua abrangência em territórios mais vulneráveis, onde a demanda é mais elevada. Nesse sentido, o fortalecimento e a melhoria das parcerias com OSCs na oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos surgem como uma estratégia para atingir um maior número de usuários no território. No entanto, é importante destacar a dificuldade ou resistências em adequar a oferta do SCFV às normativas estabelecidas pelas OSCs. Portanto, é fundamental realizar um trabalho de monitoramento e aprimoramento da oferta por parte dessas organizações, que se inicia desde a sua certificação pelo conselho de assistência social até o acompanhamento realizado pela gestão pública local.

Os burocratas que atuam na ponta, conforme proposto por Lipsky (1980) são os responsáveis pela **implementação** e execução de políticas e serviços no dia a dia. Esses profissionais atuam na linha de frente, estabelecendo contato direto com os cidadãos e desempenhando um papel crucial na oferta de serviços governamentais.

Conforme o autor argumenta, esses profissionais enfrentam desafios complexos. Eles lidam com uma série de restrições, como recursos limitados, demandas conflitantes e pressões políticas. Ao mesmo tempo, eles se deparam com a diversidade de necessidades, expectativas e demandas dos cidadãos. Esses burocratas muitas vezes precisam tomar decisões rápidas e adaptar políticas e procedimentos de acordo com as circunstâncias específicas encontradas em seu trabalho cotidiano. Eles têm uma certa margem de discricção em sua atuação, pois precisam lidar com situações de forma flexível, encontrando soluções práticas e resolvendo problemas do dia a dia.

Na pesquisa realizada neste trabalho foi possível identificar que os profissionais que atuam nas unidades que ofertam o SCFV, em especial, nos Centros de Convivência Governamentais, enfrentam desafios em relação à aquisição de materiais para a realização das atividades nos grupos do serviço e necessitam adaptar a oferta com os recursos disponíveis ou utilizar recursos pessoais para a aquisição de algum material para ser utilizado no SCFV.

Além disso, quando não há um apoio em relação às capacitações sobre a oferta do SCFV, os profissionais que executam o serviço nas unidades relataram que por iniciativa própria buscam materiais e orientações para a execução do serviço. Assim, esses apontamentos demonstram que se o profissional não está alinhado às normativas do serviço ou não há recursos financeiros para a execução das atividades, a oferta deste pode ser prejudicada, pois ela será executada de acordo com os recursos materiais e imateriais (como conhecimento técnico) destes trabalhadores. O nível de discricionariedade dos burocratas de nível de rua apontada por Lipsky (1980) pode influenciar a forma como um serviço é ofertado, especialmente quando há falta de apoio e orientações claras, levando os profissionais a buscar recursos por conta própria para suprir essa lacuna.

Outro ponto relacionado à implementação de políticas públicas são as **capacidades estatais** na área da assistência social que estão relacionadas à habilidade do governo, das instituições e dos atores envolvidos em desenvolver e implementar políticas, programas e serviços que visem melhorar as condições de vida dos cidadãos em situação de vulnerabilidade e garantir o acesso a direitos sociais básicos.

Essas capacidades são essenciais para enfrentar os desafios complexos que a assistência social aborda, incluindo a pobreza, a exclusão social, a desigualdade e a promoção do bem-estar geral da população. Como já mencionado, os atores Bichir, Pereira e Gomes (2021) afirmam que a construção de capacidades estatais no Suas se intensificou a partir dos anos 2000 com o estabelecimento de normas, critérios e diretrizes para a implementação de uma política pública de assistência social por OSCs e pelo poder público, além da ampliação da rede de equipamentos no território brasileiro que ofertam serviços, programa e benefícios socioassistenciais.

Neste trabalho, pôde-se perceber que a redução de recursos repassados à área da assistência social pelo governo federal faz com que a expansão de equipamentos públicos, a contratação de mais profissionais e a reforma de unidades já existentes, fique mais limitada, o que prejudica a capilaridade da assistência em diversos territórios no DF. Além disso, a falta de capacitações aos profissionais que ofertam o serviço em relação às normativas do SCFV, pode afetar a sua qualidade na ponta.

A partir da pesquisa apresentada neste trabalho, também foi possível observar vários avanços que o Suas proporcionou, tais como: a ampliação da oferta e descentralização dos serviços socioassistenciais em todo o território brasileiro; a

integração e parceria entre o setor público e as Organizações da Sociedade Civil, que aumentaram a execução da política de assistência social pelas OSCs; e o processo de qualificação dos serviços ofertados de acordo com as suas normativas. No entanto, apesar desses avanços, foram identificados diversos desafios impostos por este arranjo institucional, que serão resumidos e analisados neste tópico com base nas entrevistas realizadas para esta pesquisa.

A seguir, serão apresentados os tópicos com as análises e possíveis sugestões de melhorias sobre os principais pontos apontados durante a pesquisa de campo e as entrevistas realizadas em relação à oferta do SCFV tanto por unidades públicas quanto por Organizações da Sociedade Civil.

6.3.1 Acompanhamento e monitoramento do SCFV

Durante as entrevistas e visitas realizadas, foi identificado no Distrito Federal um modelo organizacional que facilita o acompanhamento e monitoramento das OSCs. Esse modelo inclui uma coordenação dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social responsável por gerir as parcerias entre o governo local e as OSCs, além da designação de profissionais da Sedes da Diretoria que acompanha a oferta do SCFV (Dicon) para monitorar a execução do serviço em unidades específicas (onde há a distribuição de unidades a serem acompanhadas pelos profissionais).

O processo de acompanhamento das OSCs por esses profissionais é essencial para uma melhor execução do SCFV por essas organizações. As estratégias utilizadas, como a elaboração de relatórios mensais de execução pelas OSCs para entrega à Sedes, as visitas realizadas pela secretaria às organizações, o contato por meio de aplicativos de mensagens, reuniões, entre outros, são fundamentais para o monitoramento dessas unidades em relação à execução do SCFV. O objetivo do acompanhamento feito pela Sedes é fortalecer e aprimorar as parcerias, e não tem um caráter puramente fiscalizatório.

Uma possível solução para quando for constatado que a OSC não está executando o SCFV de acordo com as orientações estabelecidas, seria a aplicação de um termo de ajuste personalizado para a organização. Esse termo destacaria os aspectos que precisam ser aprimorados e estabeleceria um prazo para a realização das modificações necessárias.

Dessa forma, busca-se orientar a OSC a se adequar às diretrizes do SCFV e promover as mudanças requeridas para garantir a qualidade e efetividade do serviço. Assim, as OSCs passariam a ver o governo como um parceiro, em vez de um órgão punitivo.

A organização do acompanhamento mencionada anteriormente é aplicável para as OSCs. No caso dos Centros de Convivência Governamentais, os chefes das unidades mantêm contato direto com os profissionais da Sedes, sem a necessidade de um profissional específico intermediando esse contato. Esse contato ocorre por meio de processos no SEI, aplicativos de mensagens, e-mails, visitas, reuniões regulares e telefonemas e o envio de relatórios mensais de execução. Porém, há reclamações por parte dos profissionais das unidades governamentais de que não há devolutiva desses relatórios. Assim, é importante que o acompanhamento envolva sempre a comunicação constante da Sedes com os profissionais dos Centros de Convivência Governamentais sobre a oferta relatada pelas unidades.

6.3.2 Vigilância socioassistencial e o Sistema Integrado de Desenvolvimento Social

Observa-se que a área de vigilância socioassistencial não está cumprindo efetivamente suas funções, o que prejudica a elaboração de um diagnóstico mais preciso do território, bem como a realização de estudos para a implementação do SCFV em áreas mais vulneráveis e demandadas. O fortalecimento da vigilância socioassistencial nos municípios/DF é fundamental para garantir a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados tanto por meio de execução direta quanto indireta, identificar as necessidades da população de um determinado território, entre outras funções importantes. A expansão do SCFV para áreas onde há uma maior demanda de atendimento pode ser comprometida sem uma vigilância socioassistencial forte no DF.

Uma outra forma de monitoramento pela Sedes do atendimento e encaminhamento dos usuários ao SCFV foi a criação do Sistema Integrado de Desenvolvimento Social. Trata-se de uma ferramenta que registra todas as demandas para os atendimentos socioassistenciais unificando o canal de acesso ao atendimento. Todos que buscam por atendimento seja por demanda espontânea ou encaminhamento de outras instituições e órgãos, tem sua solicitação registrada em um único local. Após a captação dos dados dos requerentes o sistema realiza um ordenamento, de forma automática, por

meio da interface do sistema com o Cadastro Único elencando as situações de maior vulnerabilidade para o atendimento e encaminhamento ao SCFV. Esse sistema facilitou realizar diagnósticos, como o conhecimento sobre a quantidade de pessoas que necessitam do serviço por cada território, a tomada de decisões mais assertivas, como a verificação da necessidade de implantação de equipamentos socioassistenciais, aumento no número de servidores etc.

A gestão da informação sobre a oferta do SCFV deve ser acessível aos profissionais da ponta, para que eles possam também ter conhecimento da realidade do território que atendem e, assim, adaptar a oferta do serviço de maneira mais qualificada. A gestão local pode fazer boletins e divulgá-los aos profissionais da unidade sobre os dados de atendimento voltados àquele território, por exemplo.

6.3.3 Parceria da OSC com o governo local

Quando um edital de chamamento é realizado, seguindo critérios definidos, aumentam as chances de selecionar Organizações da Sociedade Civil alinhadas à execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, conforme estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

A criação de um departamento ou coordenação específica dedicada ao acompanhamento das parcerias estabelecidas com as OSCs na Sedes é essencial para promover a qualificação e monitoramento efetivo dessas parcerias. Também é necessário explorar estratégias para simplificar o processo burocrático, incluindo a prestação de contas, das parcerias, que frequentemente consomem tempo, são enrijecidos, falta diálogo com as organizações e desviam o foco principal das OSCs, que é fornecer um SCFV de qualidade para os usuários.

Durante as entrevistas, foi mencionado que parcerias com editais com prazos mais curtos têm a maior probabilidade de adequar as OSCs às orientações atualizadas do SCFV e possibilita um melhor acompanhamento pelo poder local dessas organizações. No entanto, é importante que, ao término do prazo da parceria, o governo planeje um novo edital, divulgando-o amplamente, para evitar prejudicar as OSCs que já executam o serviço e garantir a continuidade da oferta do SCFV.

6.3.4 Relação com o conselho de assistência social

O Conselho de Assistência Social do município ou Distrito Federal desempenha o papel de reconhecer as Organizações da Sociedade Civil como provedoras de serviços socioassistenciais. Após esse reconhecimento, as OSCs devem se inscrever no conselho para estabelecer parcerias com o governo local na execução dos referidos serviços.

No entanto, constatou-se que os conselheiros enfrentam dificuldades para identificar as OSCs como executoras do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por exemplo, devido à sobrecarga de tarefas e ao conhecimento limitado sobre esse serviço. Portanto, é crucial que a gestão local e o próprio conselho implementem fluxos de capacitação periódicos com os conselheiros, abordando os serviços socioassistenciais que podem ter parcerias com as OSCs, incluindo o SCFV. Há conselheiros que têm conhecimento sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e, como alternativa, esses conselheiros poderiam organizar capacitações internas.

É importante destacar que a rotatividade de conselheiros é alta, devido ao caráter voluntário do trabalho, e o reconhecimento incorreto das OSCs como prestadoras do serviço resulta na qualidade deficiente dessas organizações na prestação efetiva do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Além disso, é fundamental que o conselho estabeleça uma organização e um planejamento adequado para a execução regular das visitas de monitoramento das OSCs no território em relação à oferta do SCFV, pois isso faz parte de suas responsabilidades. Para garantir a viabilidade dessas visitas, é imprescindível dispor de recursos financeiros adequados, incluindo a provisão de ajuda de custo, a fim de cobrir os custos relacionados à sua realização.

Além disso, é crucial assegurar um espaço físico adequado, como uma sede ou sala designada, para as reuniões do conselho, a fim de evitar qualquer impedimento ou dependência de agendamentos e falta de disponibilidade de lugares para suas reuniões. Isso garantirá que o conselho possa realizar suas reuniões de maneira eficiente e contínua.

6.3.5 Referenciamento e contrarreferenciamento²³ ao Cras e Creas

O fluxo de referenciamento dos Centros de Convivência governamentais ou Organizações da Sociedade Civil aos Cras do território enfrenta diversos desafios. A fim de lidar com essa questão, a Sedes desenvolveu uma nota técnica que estabelece diretrizes para a organização do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o referenciamento ao Cras por essas unidades.

Essa nota técnica foi criada com o intuito de reduzir os problemas encontrados nesse processo de referenciamento e contrarreferenciamento, além de orientar os profissionais dos Cras quanto do SCFV. Além disso, a nota também traz diretrizes para a articulação com outros equipamentos do território, como o Creas.

No entanto, para garantir um referenciamento e contrarreferenciamento efetivo das unidades, é essencial que haja não apenas uma nota técnica que oriente os profissionais, mas também um acompanhamento contínuo por parte da gestão local para verificar como esse referenciamento está sendo realizado, pois os técnicos das unidades que ofertam o SCFV relataram que as reuniões sobre discussão de casos dos usuários mais aprofundadas são difíceis de ocorrerem pela falta de profissionais e grande demanda nos Cras.

A designação de um técnico ou equipe de referência do Cras para acompanhar o SCFV é essencial para o melhor fluxo e comunicação entre os equipamentos, garantindo o referenciamento das unidades ao Cras, com reuniões periódicas definidas. Quando a comunicação está concentrada em apenas um técnico e este não está disponível, o referenciamento pode ser prejudicado, por isso o ideal seria mais de um técnico de referência do Cras para o SCFV.

O contrarreferenciamento ao Creas é um desafio ainda maior. Embora haja dificuldades no referenciamento ao Cras, as unidades relataram que mantêm contato com essa unidade, uma vez que todos os usuários devem ser ao menos atendidos por profissionais do Cras antes de participarem do SCFV. No entanto, o contato com o Creas

²³ Falamos de referência quando se dá o encaminhamento de usuários e suas famílias atendidos no Paif no Cras aos demais serviços da Proteção Social Básica, como o SCFV, e ao Creas. E de contrarreferência quando, inversamente, o Creas, por meio do Paefi, encaminha ao Cras, aos demais serviços da Proteção Social Básica, como o SCFV, ou da especial (BRASIL, 2022).

é pontual, pois não existe a mesma obrigatoriedade de referenciamento, e o equipamento também enfrenta uma sobrecarga de demandas.

Estabelecer fluxos de reuniões com o Creas é essencial para garantir que o público prioritário do SCFV receba atendimento adequado. Essa iniciativa permite uma maior interação e colaboração entre as unidades, facilitando a identificação e encaminhamento de usuários que necessitam de atenção especializada. Ao promover uma comunicação mais efetiva com o Creas, é possível garantir um suporte mais abrangente e integrado aos usuários, fortalecendo a oferta do SCFV e contribuindo para o alcance de melhores resultados.

Conforme relatado por uma das OSCs visitadas, as famílias ou usuários também sentem a falta de orientação e um fluxo claro estabelecido entre os diferentes equipamentos do território, o que os deixa confusos em relação aos serviços de que necessitam. Portanto, seria benéfico pensar em estratégias de comunicação, como instruções visuais e cartilhas, que explicitem o fluxo de atendimento na rede socioassistencial, auxiliando as famílias a terem suas demandas atendidas e economizando tempo nesse processo.

6.3.6 Articulação com outras políticas públicas do território

A articulação com outras políticas públicas no território foi destacada tanto pelas OSCs como pelos Centros de Convivência governamentais entrevistados. As unidades mencionaram parcerias com políticas de saúde, trabalho, segurança alimentar e cultura. Além disso, também estabeleceram parcerias com universidades e faculdades para a realização de atividades e palestras com os usuários.

O fortalecimento dessas articulações contribui para a melhora da qualidade do SCFV ofertado aos usuários. Dependendo do tema trabalhado durante um período com os usuários, é possível envolver profissionais de áreas específicas para abordar assuntos como violência doméstica, exploração sexual, higiene e cuidados pessoais, entre outros.

Uma das OSCs entrevistadas mencionou sua participação em redes que englobam não apenas a assistência social, mas também outras políticas públicas e organizações

presentes no território. Essas reuniões em rede no território proporcionam a realização e o fortalecimento de parcerias para a prestação dos serviços aos usuários.

6.3.7 Conhecimento sobre a execução do SCFV

As OSCs enfrentam diversos desafios relacionados ao conhecimento sobre o SCFV. Muitas delas apresentam planos de trabalho nos editais de chamamento que não estão alinhados com as diretrizes recomendadas para o serviço, em parte devido à execução de suas atividades antes da consolidação da política de assistência social. Além disso, o acesso às informações técnicas sobre o serviço também é apontado como um desafio pelos profissionais em relação à execução do SCFV pelas OSCs.

Nesse sentido, a figura do gestor da parceria estabelecida pela Secretaria de Desenvolvimento Social é uma solução benéfica não apenas para o acompanhamento, mas também para capacitações, orientações, compartilhamento de informações e fornecimento de materiais relacionados ao SCFV. Essa abordagem visa auxiliar as unidades das OSCs a se adequarem ao que é preconizado para o serviço, proporcionando um melhor alinhamento entre o plano de trabalho e as diretrizes do SCFV.

Uma medida adicional que pode contribuir para o alinhamento das OSCs à execução do SCFV é a adaptação da linguagem utilizada nas normas e orientações técnicas sobre o serviço, de forma a contemplar a execução indireta. Muitas vezes, essas organizações sentem-se distantes do Suas, uma vez que suas realidades de atendimento não são abordadas nas orientações emitidas pelo Governo Federal, por exemplo. Portanto, uma abordagem mais direcionada da gestão pública em relação a essas organizações pode facilitar o alinhamento da execução indireta com o SCFV.

Os profissionais do SCFV que atuam nas unidades enfatizaram a importância de receber orientações técnicas mais práticas e direcionadas sobre o serviço. Eles destacaram a necessidade de exemplos de atividades que possam ser realizadas com os usuários nos grupos, bem como o compartilhamento de experiências bem-sucedidas de outras regiões do país. Essas orientações e trocas de experiências ampliam o repertório dos profissionais, proporcionando maior embasamento para o planejamento e desenvolvimento das atividades do SCFV.

Uma das OSCs entrevistadas, mencionou que antes de estabelecer a parceria com o governo local para a execução do SCFV, a organização já possuía trajetória de formação de educação popular, por exemplo. Aproveitar o conhecimento das OSCs para a execução das atividades realizadas no SCFV e adotar uma abordagem, em certa medida, flexível na oferta do serviço, que vá além das orientações e normativas existentes, poderia enriquecer e tornar a oferta do SCFV nos territórios mais atrativa. Nesse sentido, promover reuniões entre o governo e as OSCs para compartilhar experiências de atendimento seria uma excelente iniciativa para aprimorar o serviço.

A divulgação dos materiais do SCFV também precisa ser aprimorada de forma que chegue aos profissionais da ponta. Uma maneira para a realização desta divulgação, para além do contato formal do governo com as unidades que ofertam o serviço, pode ser realizada por meio de redes sociais, criação de canais de transmissão e de fóruns para a troca de experiência entre os profissionais do serviço.

6.3.8 Capacitação aos profissionais que executam o SCFV

Apesar de ocorrerem capacitações esporádicas para os profissionais envolvidos na execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pela gestão local, existe uma demanda por capacitações mais frequentes que abordem a metodologia e os temas relevantes para o serviço, como vivência de violência, identificação das situações prioritárias para atendimento nos grupos, entre outros.

Essas capacitações devem ser planejadas com antecedência, estabelecendo uma agenda com temas definidos, e não apenas atender a demandas específicas dos profissionais. Além disso, é válido considerar a participação de profissionais que atuam nas unidades de execução do SCFV como facilitadores das capacitações, permitindo que compartilhem seus conhecimentos e experiências. Essas capacitações devem fazer parte da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social.

As unidades também têm a opção de se organizar para promover capacitações internas, assim como observado em uma das unidades visitadas. Em intervalos regulares, por exemplo, uma vez por mês, são realizadas capacitações para os técnicos da unidade, abordando temas relevantes e demandados especificamente naquele equipamento. Essas

capacitações visam aprimorar o conhecimento e as habilidades da equipe técnica, garantindo um melhor atendimento e suporte aos usuários do serviço.

6.3.9 Estrutura e recursos das unidades

Durante a pesquisa, foram identificadas algumas diferenças entre a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pelos Centros de Convivência Governamentais (direta) e pelas Organizações da Sociedade Civil (indireta). No caso das unidades governamentais no Distrito Federal, foram observados processos dentro da administração pública que demandam mais tempo, processos administrativos e recursos, como a necessidade de realizar concursos públicos para preencher as vagas de educadores sociais, além de dificuldades relacionadas ao financiamento público para reformas, aquisição ou expansão de novos Centros de Convivência, entre outros aspectos.

Um desafio adicional mencionado é a dificuldade de acesso aos materiais necessários para a realização das atividades nos grupos do SCFV. Essa questão envolve processos burocráticos para aquisição desses materiais, o que prejudica a diversidade e efetividade das atividades oferecidas aos participantes. A fim de evitar prejuízos ou restrições nas atividades do SCFV, seria interessante estabelecer uma conexão entre os materiais fornecidos pela gestão local e o planejamento das atividades. Dessa forma, as unidades envolvidas poderiam enviar listas em períodos determinados, solicitando os materiais necessários para atender às demandas da unidade e garantir a qualidade das atividades do SCFV.

Diante desses desafios, a tendência no Distrito Federal é estabelecer parcerias com um maior número de OSCs para a oferta do SCFV. Isso ocorre porque as OSCs podem obter financiamentos por meio de outras parcerias, contratar novos profissionais em regime CLT e desfrutar de outras "facilidades" que não estão disponíveis para as unidades governamentais. No entanto, as OSCs pesquisadas também relataram problemas de financiamento e a maior parte dos recursos são provenientes da parceria com a Sedes.

Um desafio comum enfrentado em ambas as formas de execução é a falta de transporte para os usuários se deslocarem até o serviço, o que prejudica o atendimento daqueles que residem em áreas distantes e têm dificuldades de acesso. A estratégia ideal

seria disponibilizar transporte para facilitar a locomoção dos usuários até o local do serviço. No entanto, a realidade é que recursos escassos afetam a disponibilização de transporte por essas unidades.

Uma alternativa sugerida é estabelecer parcerias com o governo local para fornecer passe livre aos usuários que participam do serviço para acessarem as unidades. Caso não seja possível fornecer um meio de locomoção a curto prazo, uma solução encontrada para atender os usuários que não podem acessar as unidades no território é a realização de atividades do SCFV remotas por meio de tecnologias digitais. Essa abordagem ajudaria a prevenir situações de risco social e relacional para esses usuários.

6.3.10 Recursos Humanos

Um dos principais desafios enfrentados na oferta direta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é a escassez de recursos humanos para sua execução. Uma estratégia adotada no Distrito Federal para assegurar a qualidade do serviço prestado aos usuários é a realização de concursos públicos de nível superior para preencher vagas de educadores sociais. No entanto, a falta de regularidade na realização desses concursos acaba resultando na sobrecarga e desmotivação dos profissionais responsáveis pela execução do SCFV, além de limitar a expansão da oferta do serviço.

Portanto, é essencial estabelecer um monitoramento contínuo das necessidades de profissionais, a fim de viabilizar a solicitação de concursos públicos de forma regular. Dessa forma, será possível suprir as vagas em aberto, garantindo a adequada proporção de profissionais e evitando sobrecargas e desmotivação na equipe, bem como promovendo a expansão adequada da oferta do SCFV.

A motivação dos profissionais envolvidos na execução do SCFV, tanto nas unidades governamentais quanto nas organizações não governamentais, está ligada também à existência de canais de comunicação efetivos onde possam expressar suas demandas. É essencial promover espaços de escuta ativa pela gestão local, onde esses profissionais possam ser ouvidos e suas opiniões levadas em consideração.

A execução indireta do SCFV enfrenta desafios relacionados à alta rotatividade de profissionais, aos baixos salários oferecidos e carga horária alta de trabalho, sendo que

um problema está interligado com os outros. Os profissionais das OSCs pesquisadas possuem contrato de trabalho regido pela CLT. Nem todos os educadores sociais são de nível superior, mas as organizações pesquisadas adotam a presença de um coordenador pedagógico de nível superior, além do coordenador institucional, para orientar e acompanhar as atividades dos educadores sociais, a fim de garantir a qualidade da oferta do serviço.

Um aspecto positivo apontado em relação à contratação de educadores sociais por uma das OSCs investigadas é a prioridade dada a profissionais que vivem e conhecem o território. Esse enfoque contribui para uma maior identificação dos usuários com o educador social, resultando em maior motivação no desempenho de suas funções.

Dessa forma, ao considerar esses desafios, é importante buscar soluções que promovam a estabilidade dos profissionais, como aprimorar as condições salariais e investir em capacitação e acompanhamento adequados, além de valorizar a expertise local ao contratar educadores sociais. Isso ajudará a fortalecer a continuidade e qualidade do SCFV nas organizações da sociedade civil.

6.3.11 Planejamento e avaliação da oferta

Durante a pesquisa de campo e entrevistas realizadas, puderam ser identificados exemplos positivos de planejamento na oferta do SCFV nas unidades. Um desses exemplos consiste em reservar um dia da semana para a avaliação e discussão das atividades do serviço entre o coordenador ou chefe da unidade e os educadores sociais. Esse espaço de diálogo e reflexão contribui para a melhoria contínua do SCFV. Além disso, como relatado por uma das unidades, a realização de um planejamento mais amplo em colaboração com a equipe do Cras tem se mostrado eficaz para qualificar a oferta do SCFV, garantindo uma abordagem mais integrada e coerente com as demandas da comunidade atendida.

Incluir no planejamento do SCFV os familiares dos usuários pode ser uma ferramenta eficaz para envolvê-los mais diretamente com o serviço, permitindo que avaliem e contribuam para seu aprimoramento. Além disso, envolver os próprios usuários no planejamento da oferta do SCFV é um desafio enfrentado por muitas organizações,

porém, por meio de uma escuta qualificada e da avaliação contínua dos participantes em relação ao serviço, é possível torná-lo mais atrativo para eles. Essa abordagem permite considerar suas perspectivas e necessidades, promovendo uma maior adesão e satisfação dos usuários com o SCFV.

A avaliação pode acontecer de várias maneiras, como demonstrado pelas unidades visitadas. Ela pode ocorrer após um encontro do grupo, através de conversas avaliativas sobre as atividades do dia; assembleias organizadas pelos participantes dos grupos; formulários preenchidos pelos usuários com desenhos de rostos expressando diferentes emoções, principalmente quando aplicado às crianças pequenas ou usuários com baixa instrução educacional; reuniões com as famílias e os usuários; e outras metodologias.

Para garantir a realização adequada do planejamento, é fundamental que os profissionais da unidade recebam suporte da gestão local, incluindo acesso a materiais e orientações relevantes relacionados ao serviço. É essencial que esses profissionais não se sintam desamparados e não precisem realizar pesquisas por conta própria para obter informações necessárias. A disponibilização de recursos e diretrizes adequadas pela gestão local contribui para um planejamento mais eficiente e orientado.

6.3.12 Comunicação

A comunicação desempenha um papel fundamental na garantia da qualidade na oferta do SCFV nos territórios. Durante as entrevistas, uma das principais formas de comunicação mencionadas foi o uso de aplicativos de mensagens instantâneas. Esses aplicativos são utilizados não apenas para o contato entre a Sede e os profissionais das unidades que oferecem o serviço, mas também para a comunicação com outros equipamentos socioassistenciais, como Cras e Creas, e com as famílias e usuários do SCFV.

Uma OSC visitada relatou que envia as atividades programadas para os usuários aos responsáveis por meio do aplicativo de mensagens, possibilitando que os pais tenham conhecimento e acompanhem as atividades do SCFV. Essa abordagem facilita a comunicação e a resolução de demandas urgentes de forma eficiente, contribuindo para uma melhor interação e engajamento entre os envolvidos no serviço.

No entanto, é fundamental ressaltar que o contato por meio de aplicativos de mensagens não pode substituir as reuniões presenciais ou online, visitas às unidades, capacitações, envio de e-mails, processos enviados via SEI ou outras formas de comunicação. Uma comunicação eficaz deve utilizar diferentes modalidades, levando em consideração o conteúdo, a urgência e a necessidade da demanda em questão. Além disso, é importante estabelecer fluxos adequados de acordo com o tipo de comunicação, a fim de garantir um acompanhamento mais eficiente da oferta do serviço. Dessa forma, uma abordagem diversificada e bem estruturada na comunicação contribui para uma gestão mais eficiente e uma oferta do SCFV de qualidade.

Também foi apontada a falta de divulgação do SCFV no território como um fator relevante. Muitas pessoas desconhecem o serviço e não compreendem seu propósito, o que acaba resultando em uma baixa adesão aos encontros do SCFV. Uma campanha de divulgação na comunidade, utilizando uma linguagem clara e acessível, pode atrair mais usuários para o serviço, inclusive alcançando aqueles que mais necessitam desse atendimento.

6.3.13 Categorias e referencial teórico

O seguinte quadro foi construído com base no embasamento teórico deste estudo, na análise conduzida na seção 6.3 e nas categorias previamente identificadas. Seu propósito é estabelecer uma conexão entre as categorias encontradas e os principais elementos destacados nas referências, que incluem **instrumentos de políticas públicas, coordenação de políticas públicas, abordagem relacional de políticas públicas e capacidades estatais**, a partir dos arranjos institucionais complexos delineados neste trabalho. É importante ressaltar que esses elementos perpassam várias categorias, porém serão atribuídos àquelas em que se destacam de forma mais proeminente.

Quadro 3: Categorias e elementos de análise

Categoria	Elementos de análise
Acompanhamento e monitoramento do SCFV	Coordenação de políticas públicas: designação de profissionais de referência

Categoria	Elementos de análise
	para o acompanhamento pelo poder público local às organizações que executam o SCFV, definição de responsabilidades nos termos de parcerias, termos de ajuste de conduta, envio de relatórios ao poder público local, elaboração de orientações, entre outros.
Vigilância socioassistencial e o Sistema Integrado de Desenvolvimento Social	Instrumentos de políticas públicas: o próprio Sistema Integrado de Desenvolvimento Social
Parceria da OSC com o governo local	Abordagem relacional de políticas públicas e coordenação de políticas públicas: parcerias entre o governo local e OSCs; criação de um departamento ou coordenação dedicada ao acompanhamento de parcerias da Sedes com as OSCs.
Relação com o conselho de assistência social	Abordagem relacional de políticas públicas: relação entre o conselho e as OSCs (certificação, monitoramento, prestação de contas...)
Referenciamento e contrarreferenciamento ao Cras e Creas	Abordagem relacional de políticas públicas: relação das unidades que executam o SCFV de forma direta ou indireta com outros equipamentos da assistência social.
Articulação com outras políticas públicas do território	Abordagem relacional de políticas públicas: relação das unidades que executam o SCFV de forma direta ou indireta com outros equipamentos ou serviços públicos no território.
Conhecimento sobre a execução do SCFV	Capacidades estatais: conhecimento dos profissionais em relação às normativas, orientações e diretrizes do Suas.

Categoria	Elementos de análise
Capacitação aos profissionais que executam o SCFV	Capacidades estatais: capacitações e elaborações de orientações, normativas e diretrizes do Suas.
Estrutura e recursos das unidades	Capacidades estatais: capacidade de expansão das unidades e estrutura física das unidades.
Recursos Humanos	Capacidades estatais: capacidade de contratação de novos profissionais, rotatividade dos profissionais, salário, entre outros.
Planejamento e avaliação da oferta	Instrumentos de políticas públicas: instrumentos para o planejamento, formulários de avaliação, acesso aos materiais do SCFV, entre outros.
Comunicação	Instrumentos de políticas públicas: aplicativos de mensagens instantâneas, aplicativos de reunião <i>online</i> , <i>e-mails</i> , visitas, SEI, entre outros.

Fonte: elaboração própria (2023)

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, por muito tempo, a assistência aos mais pobres não recebeu atenção do poder público. O estado era apenas um distribuidor de favores a grupos privados e religiosos, que concentravam o atendimento à população vulnerável. A pobreza era vista como uma fatalidade, e a assistência social ficava a cargo da igreja e de iniciativas individuais.

A Constituição de 1988 reconheceu a assistência social como política pública, integrante da seguridade social ao lado das políticas de saúde e previdência. A proteção social passou a ser vista como um direito do cidadão e um dever do Estado. A Loas regulamentou os artigos da Constituição relacionados à assistência social, estabelecendo um modelo de gestão descentralizado e participativo (FIUZA E COSTA, 2015).

O ano de 2003 marcou um divisor de águas para a política de assistência social no Brasil, com a aprovação do Sistema Único de Assistência Social. Esse sistema fortaleceu o Estado e defendeu os direitos socioassistenciais, instituindo serviços, programas, projetos e benefícios de transferência de renda.

O Estado passou a ter a responsabilidade principal na execução das ofertas socioassistenciais. No entanto, as Organizações da Sociedade Civil foram reconhecidas como atores importantes na complementação dos serviços no âmbito do Suas e no controle social. Essas organizações passaram a participar dos conselhos de assistência social como representantes da sociedade civil e receberam recursos públicos para a oferta dos serviços, programas e projetos aos usuários da rede socioassistencial de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2022).

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é um dos serviços socioassistenciais que pode ser ofertado diretamente pelo poder público ou por meio de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil. Assim, diante da mudança de paradigma da assistência social desde a Constituição de 1988 e das transformações pelas quais essa política passou e continua passando nas últimas décadas, o objetivo deste trabalho foi compreender as principais diferenças, desafios e potencialidades na oferta de um serviço da assistência social tanto pelo poder público quanto por OSCs.

Nesta pesquisa, foram realizadas visitas de campo e entrevistas em dois Centros de Convivência mantidos pelo poder público, bem como em duas OSCs que ofertam o SCFV. Entre os entrevistados, estavam atores-chave dessas unidades, como educadores sociais e coordenadores. Além disso, foram realizadas entrevistas com representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e do Governo Federal.

Ademais, foi conduzida uma análise dos resultados do Censo Suas de 2022 e de outros sistemas da Rede Suas para avaliar a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos tanto por OSCs quanto pelo poder público. Para a análise dos resultados da pesquisa qualitativa, foi utilizado o software MAXQDA, no qual as entrevistas foram analisadas e os trechos mais relevantes foram selecionados e organizados em categorias específicas.

Assim, os resultados desta pesquisa demonstraram os principais desafios, semelhanças e diferenças em relação a cada tipo de execução do serviço. Os principais pontos destacados na pesquisa foram: acompanhamento e monitoramento do SCFV, papel da vigilância socioassistencial, parcerias das OSCs com o governo local, relação com o conselho de assistência social, referenciamento e contrarreferenciamento ao Cras e Creas, articulação com outras políticas públicas no território, conhecimento sobre a execução do SCFV, capacitação dos profissionais que executam o serviço, estrutura e recursos das unidades, recursos humanos, planejamento e avaliação da oferta e estratégias de comunicação.

Durante a entrevista com o representante do Departamento de Rede Privada do Suas, foi constatado que as visitas de supervisão técnica realizadas pelo Governo Federal evidenciaram que muitas Organizações da Sociedade Civil ainda não estão alinhadas com a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, conforme estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Diversos motivos foram identificados para essa situação, como a resistência em se adaptar aos serviços socioassistenciais devido ao histórico de atendimento prévio à implementação do Suas. De acordo com Souza e Bronzo (2020), a promoção da articulação e referenciamento da rede privada pelo setor público, especialmente pelos Cras, é um desafio devido às raízes filantrópicas tradicionais da Assistência Social. Romper com esse histórico e assumir o caráter público e protagonista do Estado não é

uma tarefa simples. Isso requer um processo de amadurecimento e mudança de postura tanto por parte do Estado quanto das OSCs. Ademais, as entidades privadas de Assistência Social possuem autonomia, o que torna ainda mais desafiador integrá-las aos serviços públicos estatais, conciliando suas formas de atuação, objetivos e metas com os preconizados pelo Suas. A falta de acompanhamento por parte da gestão local em relação à oferta do serviço, bem como a falta de conhecimento das orientações e normativas relacionadas ao SCFV, também foram fatores apontados como influenciadores.

No entanto, as OSCs visitadas nesta pesquisa demonstraram estar, de maneira geral, em conformidade com as diretrizes estabelecidas para esse serviço. Os principais desafios identificados dizem respeito aos baixos salários recebidos pelos profissionais dessas organizações, a alta rotatividade dos trabalhadores, o frágil referenciamento ao Cras e/ou contrarreferenciamento ao Creas, a escassez de oportunidades de capacitação relacionadas ao serviço, bem como as questões relacionadas aos procedimentos administrativos associados à parceria com a gestão local (que poderiam ser simplificados), falta de transporte para a locomoção dos usuários e à disponibilidade limitada de recursos financeiros. É importante ressaltar que as unidades visitadas foram indicadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social do DF. Portanto, essas unidades podem não representar o panorama completo da oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal.

As OSCs visitadas também apontaram pontos positivos na oferta do SCFV, como: a contratação de profissionais do próprio território para a execução do serviço; a figura do coordenador pedagógico, que auxilia e orienta os educadores sociais na execução das atividades do serviço; uma maior abertura de parcerias com outras organizações no território que proporciona uma melhoria na estrutura física da unidade, por exemplo; conhecimentos e práticas que vão para além das orientações técnicas e agregam a oferta do SCFV; presença em territórios onde o poder público não está presente; entre outros aspectos.

As unidades governamentais relataram enfrentar desafios semelhantes, como a necessidade de capacitação em relação ao SCFV, fragilidades no referenciamento e contrarreferenciamento com os Cras e Creas, recursos limitados para a melhoria das estruturas físicas das unidades, falta de transporte para o deslocamento dos usuários, entre outras questões. Além disso, essas unidades destacaram questões específicas, como a falta de motivação por parte dos profissionais responsáveis pela execução do SCFV, escassez

de recursos humanos para a oferta do serviço, acesso limitado aos materiais necessários para a realização das atividades do serviço, dificuldade em atender ao público prioritário do serviço, bem como outros aspectos relevantes.

Os resultados da pesquisa revelaram aspectos positivos na oferta direta do SCFV pelo governo no Distrito Federal. Entre esses pontos positivos, destacam-se a qualificação dos educadores sociais, os quais são todos concursados e possuem formação de nível superior, o conhecimento mais ampliado sobre a política de assistência social por parte desses profissionais, o contato direto e mais aproximado com os profissionais da Sedes, a maior interação com outros equipamentos socioassistenciais, como Cras e Creas, bem como uma menor rotatividade de profissionais envolvidos no serviço.

Também foram identificados aspectos relacionados à gestão do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal. Entre esses aspectos, destaca-se a ausência de uma área de vigilância socioassistencial atuante, o que dificulta o mapeamento das principais demandas em relação à oferta do SCFV nos diferentes territórios. Além disso, verificou-se a fragilidade do Conselho de Assistência Social no processo de certificação das organizações como executoras do SCFV, indicando a necessidade de capacitações aos profissionais do conselho sobre esse serviço, a fim de viabilizar a certificação de OSCs alinhadas às diretrizes e orientações do serviço. Adicionalmente, foi ressaltada a necessidade de realização de mais concursos públicos para suprir a demanda por profissionais qualificados que atuem nos Centros de Convivência, visando a melhoria da oferta do SCFV.

No que diz respeito aos aspectos positivos na gestão do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Distrito Federal, destacam-se algumas iniciativas como a designação de profissionais de referência da Sedes para acompanhar a oferta do SCFV pelas Organizações da Sociedade Civil, o que facilita o acesso dessas organizações a materiais e normativas relacionadas ao serviço, por exemplo. Além disso, é importante ressaltar a existência de uma área específica na Sedes dedicada ao acompanhamento das parcerias estabelecidas entre o governo e as OSCs.

Outro ponto positivo é a implementação de um sistema de monitoramento que permite acompanhar o atendimento e a demanda dos usuários em relação aos serviços socioassistenciais disponíveis no Distrito Federal. Além disso, vale destacar novamente a execução do SCFV nos Centros de Convivência governamentais por profissionais

concurados e com formação de nível superior. Outro aspecto de atenção é a elaboração de notas técnicas por parte da Sedes com o objetivo de estabelecer fluxos de atendimento e encaminhamento das OSCs e Centros de Convivência governamentais em relação aos equipamentos socioassistenciais e outras políticas públicas no território. Essas iniciativas contribuem para uma gestão mais eficiente e articulada do SCFV no Distrito Federal.

A presente pesquisa não tem como objetivo determinar se a oferta direta ou indireta é a melhor opção no território, mas sim identificar as questões relevantes para a prestação qualificada do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, tanto pelo poder público quanto por Organizações da Sociedade Civil. Este estudo fez um recorte da oferta do SCFV no Distrito Federal. Por se tratar de uma pesquisa localizada, é necessário considerar que as características e peculiaridades do DF podem diferir de outros estados ou regiões do Brasil. Cada estado ou município possui suas próprias dinâmicas e particularidades em relação à oferta e gestão do SCFV, o que pode impactar nas condições e desafios encontrados.

Portanto, para uma compreensão abrangente e representativa da realidade do SCFV no Brasil como um todo, seria necessário realizar pesquisas em diferentes localidades, considerando as especificidades de cada região. Isso permitiria uma análise mais ampla e precisa das diferentes experiências e contextos em que o serviço é ofertado no país.

Porém, embora as características e contextos socioeconômicos possam variar entre regiões, existem aspectos comuns relacionados à oferta e gestão do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que podem ser compartilhados em diferentes localidades. As análises e conclusões obtidas a partir da pesquisa no DF podem fornecer *insights* e diretrizes para ações e melhorias em outras áreas. Ao identificar desafios, pontos positivos da oferta do SCFV, é possível obter uma compreensão mais ampla das necessidades e potenciais do serviço em diferentes contextos.

Considerando os resultados e as lacunas identificadas nesta pesquisa, é possível estabelecer uma agenda futura de pesquisa que explore a avaliação comparativa da oferta direta pelo poder público e a oferta por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil em diferentes regiões do país, abrangendo diversos outros serviços socioassistenciais que permitem esse modelo de execução. Essa agenda de pesquisa tem

como objetivo analisar as vantagens e desafios de cada modelo, levando em consideração os contextos específicos e as peculiaridades regionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista Sociologia Política, (24): 41-67, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1970.
- BICHIR, R. M.; PEREIRA, G. N. e GOMES, M. L. **Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo.** Novos estudos CEBRAP, v. 40, n. jan/abr. 2021, p. 57-79, 2021.
- BICHIR, R. M.; SIMONI JÚNIOR, S. e PEREIRA, G. **Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas).** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, n. 102, p. 01-23, 2020.
- BOSCARI, M.; SILVA, F. N. **A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública.** Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde, 4, 108–127, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- _____. **Lei Orgânica de Assistência Social – Loas.** Lei nº 8.472, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011.
- _____. **Entenda o MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei 13.019/2014.** Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília-DF, 2016.
- _____. **Lei Orgânica de Assistência Social.** Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
- _____. **Mapa OSC.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br>. Acesso em 13 jun. 2023.
- _____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB RH/Suas.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília - DF, 2006.
- _____. **O Acompanhamento de Organizações da Sociedade Civil com atuação no SUAS.** Ministério da Cidadania. Brasília-DF, 2022.
- _____. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF, 2013.
- _____. **Perguntas Frequentes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Ministério da Cidadania. Brasília-DF, 2022.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília - DF, 1995.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 – Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF, 2004.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF, 2009.

BRETTAS, G. H. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços**. Dissertação (mestrado em gestão de políticas públicas). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. **Políticas Sociais sob Bolsonaro: rumo à década de 1990**. ObservaBR, 2021.

CARONE, R. R. **A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da Lei Maria da Penha**. Lua Nova: Revista De Cultura E Política, (Lua Nova, 2018 (105)), 181–216, 2018.

COSTA, L. C. **A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro**. In: Brasil: incertezas e submissão? p. 271–291. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

ELMORE, R. F. **Backward Mapping: Implementation research and policy decisions**. Political Science Quarterly, New York, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter, 1979.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 3. ed. 200 p. São Paulo: Saraiva, 2001.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Texto para Discussão, n. 1.815. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

FIUZA, S. C. R.; COSTA, L. C. da. **O direito à assistência social: o desafio de superar as práticas clientelistas**. Serviço Social em Revista, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 64–90, 2015.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre, RS: Editora UFRGS, 2009.

GOMES, Sandra. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados**. In: LOTTA, Gabriela (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. **Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.** Boletim Informações Fipe, v. 29, p. 49-60, jun. 2021.

_____. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014. 385 p. ISBN 9788578111991.

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy process.** 7th ed. London: Routledge, 2016.

KARRUZ, A. P.; SÁTYRO, N.; CUNHA, E. **State Presence in Brazilian Social Assistance Services: Effects on the Creation of Nonprofit Private Providers.** Brazilian Political Science Review, v. 16, n. 2, p. e0008, 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas.** Revista de sociologia e política. v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOPES, L. V. C. F. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.** 52 p. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

LOPEZ, F. G. **Perfil das Organizações da sociedade civil no Brasil.** Brasília: IPEA, 2018.

LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In G. Lotta (Org.), Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil Brasília, DF: Enap, 2019.

_____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde.** Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil.** Revista do Serviço Público, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

MATIAS, J. C.; BARROS, J. A. **As Políticas Sociais nos Planos de Governo dos Presidenciais 2018 no Brasil e a mídia.** Revista de Políticas Públicas. V. 23, n. 1, 2019.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy.** Glenview: Scott Foresman, 1983.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MONTEIRO, A. L.; VILLELA, W. V. **A criação do Programa Nacional de DST e Aids como marco para a inclusão da ideia de direitos cidadãos na agenda governamental brasileira.** Rev. psicol. polít., São Paulo, v. 9, n. 17, p. 25-45, jun. 2009.

O'BRIEN, K. J. & LI, L. **Selective Policy Implementation in Rural China.** Comparative Politics, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, jan., 1999.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005a.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários.** 9. ed. 784 p. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PANNUNZIO, E.; SOUZA, A. G. de. **Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: desafios do ambiente jurídico brasileiro atual.** São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

PIRES, D. O. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação.** UFRGS. Dissertação de Mestrado, 2009.

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades.** In: Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA, 2017.

SALAMON, L. M. **Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state.** Baltimore, Maryland: John Hopkins Press, 1995.

_____. **The tools of government: a guide to the new governance.** Oxford: Editora Oxford, 2002.

SALAMON, L. M.; TOEPLER, S. **Government-nonprofit cooperation: anomaly or necessity? Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations,** v. 26, n. 6, p. 2155-2177, 2015.

SECRETARIA DA CASA CIVIL, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS, Subsecretaria de Relações do Trabalho e do Terceiro Setor. **MROSC-DF: Gestão de Parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** V. I; 203 páginas. Brasília/DF: Governo do Distrito Federal, novembro de 2018.

SILVA, M. M. **O desmonte da assistência social no Governo Bolsonaro.** In: Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes. p. 253-278. Clacso, 2022.

SPOSATI, A. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – Suas.** Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano XXV, nº78, mensal, jul. 2004.

SOUZA, S. P. DE.; BRONZO, C. **Os desafios da gestão territorial na proteção básica em uma metrópole**. Serviço Social & Sociedade, n. 137, p. 54–73, jan. 2020.

VIOLIN, T. C. **Uma análise crítica do ideário do “Terceiro Setor” no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e Sociedade Civil Organizada no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

WEISBROD, B. **The Voluntary Nonprofit Sector**. Lanham, Maryland: Lexington Books, 1978.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Bookman: Porto Alegre, 2005.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTA

A) Roteiro para os profissionais da Sedes:

Informações gerais

- Cargo, quanto tempo trabalha com o SCFV, quanto tempo ocupa a diretoria responsável pelo SCFV.

Seleção das OSCs

1) No DF, tanto organizações da sociedade civil como o poder público são responsáveis pela execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Há uma diferença na predominância de sua execução por OSCs ou pelo poder público? Essa diferença varia de acordo com a faixa etária atendida pelo SCFV?

2) Há uma área de vigilância implementada na gestão do DF? Essa área faz um mapeamento das OSCs e dos Cecons?

3) Quais são os critérios para o chamamento público para a parceria da Sedes com as OSCs para a execução do SCFV (No termo de parceria é exigido um planejamento prévio das atividades a serem realizadas pelas OSCs)? Com que frequência ele é realizado?

4) Há transferência de recursos para essas organizações executarem o SCFV? Qual é o tempo de vigência dos termos de colaboração realizados com as OSCs selecionadas para a execução do SCFV?

5) No DF, há alguma comissão de avaliação dessas parcerias?

Acompanhamento/avaliação da parceria

1) A gestão pública realiza o monitoramento/fiscalização da execução do SCFV por OSC e Cecons? Há diferenças entre elas? Se sim, como é realizado esse monitoramento? Com que frequência? Os conselhos participam desse monitoramento?

2) Como é realizado o fluxo de informações entre a gestão pública e as OSCs? E com os Cecons?

3) A gestão que preenche o SISC. Como as informações de atendimento chegam à gestão para o preenchimento desse sistema? Nos termos de parceria, tem metas definidas de atendimento?

4) A gestão pública realiza capacitações sobre o SUAS/SCFV para os trabalhadores das OSCs e Cecon?

5) A gestão tem reuniões com o conselho de assistência social do DF para tratar sobre a relação de parcerias com as OSCs? Com que frequência?

- 6) Quando é encontrada alguma irregularidade na implementação do SCFV, a gestão interfere de alguma forma? Se sim, como?
- 7) Existe algum canal para denunciar irregularidades da execução do serviço por essas organizações?
- 8) Já foi aplicado algum termo de ajuste de conduta à alguma OSC? Se sim, como se deu esse procedimento?
- 9) Em relação à referência das OSCs aos CRAS, a gestão do DF participa de alguma forma desse referenciamento?
- 10) Vocês fazem uma pesquisa de avaliação da execução do serviço por OSCs e Cecons? Se sim, com que frequência?

Perguntas finais

- 1) Na sua visão, quais são os maiores desafios na execução do SCFV tanto pelas Organizações da Sociedade Civil quanto pelos Cecons?
- 2) Quais são as principais diferenças da execução direta e indireta do SCFV?
- 3) Para você, qual é o papel das organizações da sociedade civil no SUAS hoje?
- 4) Na sua visão, como essas parcerias podem ser aprimoradas?

B) Roteiro OSCs

Características gerais da OSC

- 1) Cargo do entrevistado, formação e quanto tempo trabalha na organização com o SCFV;
- 2) Missão, objetivo e atividades da OSC;
- 3) Ano de fundação da OSC. A OSC existia antes do SUAS?
- 4) Quantos funcionários tem na OSC? Trabalha com voluntários? Se sim, eles realizam trabalhos vitais na OSC?
- 5) Formação dos profissionais que trabalham na OSC e vínculo empregatício.
- 6) Horário de funcionamento da OSC.
- 7) Quantidade de usuários atendidos por turno.
- 8) Estrutura da organização (cozinha, salas, banheiros adaptados, entre outros)

Parceria com o poder público

- 1) Desde quando a OSC tem parceria com o GDF para a execução do SCFV? Qual é a duração desta parceria?
- 2) Como é realizado o repasse de recursos públicos para essa organização? Com que frequência é realizada? Os valores sofrem alterações durante o acordo de repasse?

- 3) O recurso da organização é somente o realizado pelo poder público ou a transferência de recursos também é captada por outras parcerias ou doações?
- 4) A organização tem CEBAS? O que essa certificação representa para a organização?

Integração ao SUAS

- 1) A OSC é referenciada a algum CRAS no território? Tem um profissional na OSC responsável por esse referenciamento?
- 2) Se sim, com que frequência acontece o diálogo da OSC com o CRAS? Tem algum fluxo de informação formalizado desse diálogo entre os equipamentos?
- 3) Os usuários que participam do SCFV na OSC são encaminhados pelo CRAS, chegam por demanda espontânea ou por outras formas de acesso?
- 4) Quais são as estratégias de diálogo entre CRAS e família do usuário, entre OSC e família do usuário?
- 5) A OSC já participou de alguma capacitação realizada pela gestão ou pelo conselho sobre o SCFV?
- 6) A OSC tem conhecimento das normativas e orientações técnicas emanadas pelo governo federal sobre o SCFV?
- 7) A OSC consegue adaptar as suas atividades de acordo com o que é preconizado na tipificação dos serviços socioassistenciais?
- 8) A OSC atende o público prioritário do SCFV? Como é realizado a priorização de atendimento no SCFV pela OSC?
- 9) Se a OSC for vinculada à instituição/credo religioso, identificar se a oferta do SCFV está condicionada/associada à participação/adesão do usuário em atividades vocacionais.
- 10) A organização participa de espaços ou processos de decisão sobre a política pública de assistência social (ex: conselhos, conferências etc.)? Se sim, de que forma?
- 11) A OSC tem relação com outros equipamentos socioassistenciais como o CREAS? Se sim, como é essa relação?
- 12) A OSC tem relação com outras políticas públicas presentes no território? Se sim, como é essa relação?
- 13) Como se dá a relação da organização com a SEDES? Quais são os benefícios envolvidos nestas relações? E os desafios?

Organização do SCFV

- 1) Qual é a faixa etária atendida na OSC?
- 2) Há algum meio de transporte/deslocamento dos usuários à unidade/residência/escola?
- 3) Como se dá a oferta por grupos (faixa etária, quantidade de usuários por grupo)?
- 4) Os encontros do SCFV acontecem quantas vezes por semana? Quanto tempo duram esses encontros?

- 5) Quais são as atividades ofertadas no SCFV?
- 6) A OSC realiza o planejamento das atividades do SCFV? Com que frequência? Esse planejamento envolve o CRAS?
- 7) Os usuários participam do planejamento/construção das atividades ofertadas pela OSC?
- 8) A organização funciona durante todo o ano, sem interrupção?
- 9) Há atendimento de PCD na organização? Se sim, como é a dinâmica de atendimento?
- 10) Há avaliação e retorno às famílias das atividades realizadas?

Perguntas finais

- 1) Na sua opinião, quais são os maiores desafios na implementação do SCFV por uma OSC?
- 2) Na sua opinião, as orientações técnicas emanadas pelo Governo Federal atendem as demandas da OSC?
- 3) O que pode ser aprimorado na parceria com o poder público?
- 4) Você considera que a organização tem possibilidades de, quando necessário, fazer adaptações de algumas diretrizes, para adequá-las a suas realidades e dinâmicas locais e organizacionais? Se sim, que tipo de adaptações você fazem? Como se dá este processo?

C) Roteiro Centros de Convivência Governamentais

Características gerais do Centro de Convivência

- 1) Cargo do entrevistado, formação e quanto tempo trabalha no Centro de Convivência e com o SCFV.
- 2) Quantos funcionários tem no Centro de Convivência?
- 3) Formação dos profissionais que trabalham no Centro de Convivência e vínculo empregatício.
- 4) Horário de funcionamento do Centro de Convivência.
- 5) Quantidade de usuários atendidos por turno.
- 6) Estrutura do Centro de Convivência (cozinha, salas, banheiros adaptados, entre outros)

Integração ao SUAS

- 1) O Centro de Convivência é referenciado a algum CRAS no território? Tem um profissional específico responsável por esse referenciamento?
- 2) Se sim, com que frequência acontece o diálogo do Centro de Convivência com o CRAS? Tem algum fluxo de informação formalizado desse diálogo entre os equipamentos?

- 3) Os usuários que participam do SCFV no Centro Convivência são encaminhados pelo CRAS, chegam por demanda espontânea ou por outras formas de acesso (busca ativa)?
- 4) Quais são as estratégias de diálogo entre CRAS e família do usuário, entre Centro de Convivência e família do usuário?
- 5) O Centro de Convivência já participou de alguma capacitação realizada pela gestão ou pelo conselho sobre o SCFV?
- 6) Os educadores sociais têm conhecimento das normativas e orientações técnicas emanadas pelo governo federal sobre o SCFV?
- 7) O Centro de Convivência atende o público prioritário do SCFV? Como é realizado a priorização de atendimento no SCFV?
- 8) O Centro de Convivência tem relação com outros equipamentos socioassistenciais como o CREAS? Se sim, como é essa relação?
- 9) O Centro de Convivência tem relação com outras políticas públicas presentes no território? Se sim, como é essa relação?
- 10) Como é a relação do Centro de Convivência com a SEDES? Há um fluxo de informações, visitas e abertura para o contato?

Organização do SCFV

- 1) Qual é a faixa etária atendida no Centro de Convivência?
- 2) Há algum meio de transporte/deslocamento dos usuários à unidade/residência/escola?
- 3) Como se dá a oferta por grupos (faixa etária, tem um limite de usuários por grupo)?
- 4) Os encontros do SCFV acontecem quantas vezes por semana? Quanto tempo duram esses encontros?
- 5) Quais são as atividades ofertadas no SCFV?
- 6) O Centro de Convivência realiza o planejamento das atividades do SCFV? Com que frequência? Esse planejamento envolve o CRAS?
- 7) Os usuários participam do planejamento/construção das atividades ofertadas no SCFV?
- 8) O Centro de Convivência funciona durante todo o ano, sem interrupção?
- 9) Há atendimento de PCD no SCFV? Se sim, como é a dinâmica de atendimento?
- 10) Há avaliação e retorno às famílias das atividades realizadas?

Outras perguntas

- 1) O Centro de Convivência recebe recursos o suficiente para a compra de materiais a serem utilizadas nas atividades do serviço?
- 2) Quais são as soluções/adaptações que a equipe encontra para viabilizar os atendimentos?

Perguntas finais

- 1) Na sua opinião, quais são os maiores desafios na execução do SCFV?
- 2) O que poderia ser melhorado para a melhor execução do serviço?

D) Roteiro Gestão Federal**Informações gerais**

- 1) Cargo, quanto tempo trabalha na área, vínculo empregatício.

Perguntas

- 1) Na sua opinião, quais são as implicações de os serviços socioassistenciais da política pública de assistência social serem compartilhados entre o Estado e OSC?
- 2) Na sua visão, a parceria entre Estado e OSC vem se fortalecendo ou enfraquecendo nos últimos anos? Por quê?
- 3) Em que áreas e tipo de serviços você considera que as OSC sejam mais relevantes na política de assistência social? Por quê?
- 4) Como o Estado tem avaliado as relações com as OSC na política de assistência social ao longo do tempo? De que maneira isso é feito? Por que é feito dessa forma?
- 5) Qual é o papel do Governo Federal em relação às parcerias que são realizadas entre o poder público local e as OSCs na execução de uma política pública?
- 6) Como o Estado conhece e acompanha os serviços prestados por OSC? Quais são os instrumentos de monitoramento e fiscalização da provisão de serviços?
- 7) Como o Governo Federal atua para que os serviços ofertados pelas OSC estejam alinhados ao que é preconizado pela tipificação dos serviços socioassistenciais?
- 8) Na sua opinião, quais são os maiores desafios para que uma OSC execute um serviço socioassistencial de acordo com as orientações emanadas pelas áreas técnicas do Governo Federal desse serviço? Há alguma brecha para que essas organizações incorporem seus conhecimentos na política?
- 9) O que você acha que precisaria avançar para uma melhor parceria/execução dos serviços pelas OSCs?
- 10) Em relação ao SCFV, quais são os maiores desafios na implementação desse serviço por OSCs?
- 11) Em relação ao SCFV, o que você acha que precisaria avançar para uma melhor parceria/execução deste serviço pela OSC?

E) Roteiro Conselho de Assistência Social**Informações gerais**

1) Cargo, quanto tempo trabalha na área, vínculo empregatício.

Perguntas

- 1) Qual é o processo para a certificação de uma organização como de assistência social no conselho?
- 2) Quais são os critérios analisados pelo Conselho para a certificação de uma organização como uma unidade que oferta o SCFV?
- 3) Quais são as exigências para a organização apresentar no plano de trabalho para a sua devida certificação?
- 4) Há um momento específico para a análise dos pedidos das organizações para a certificação como unidades ofertantes de um serviço da assistência social ou elas ocorrem por demanda?
- 5) Os conselheiros recebem capacitações sobre o processo de certificação e sobre os serviços da assistência social para poder fazer essa certificação com mais qualidade?
- 6) O conselho faz visitas de monitoramento e fiscalização nas unidades que já foram certificadas como ofertantes do SCFV no DF?
- 7) Se sim, qual é a periodicidade dessas visitas?
- 8) O trabalho dos conselheiros é voluntário. Há ajuda de custo para as atividades realizadas?
- 9) Qual é a periodicidade das reuniões do conselho?
- 10) Como é a relação do conselho com a gestão local do DF? Tem fluxo de reunião definido entre vocês?
- 11) Quais são os maiores desafios encontrados pelo conselho para a certificação, monitoramento e fiscalização das unidades que ofertam o SCFV?

APÊNDICE B – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO PARA PARTICIPAÇÃO NAS ENTREVISTAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: A oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por Organizações da Sociedade Civil e pelo poder público no Distrito Federal.

Nome da Pesquisadora: Raissa Santos Oliveira

Orientador: Pedro Palotti

Eu, _____, RG nº _____ e CPF _____, concordo em participar, como voluntário(a), da pesquisa “A oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por Organizações da Sociedade Civil e pelo poder público no Distrito Federal.”, que tem como pesquisadora responsável Raissa Santos Oliveira, aluna do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional em Administração Pública -Enap, sob orientação do Professor Dr. Pedro Palloti.

O estudo tem como finalidade pesquisar sobre os desafios da implementação de uma política pública de assistência social, no caso, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. A pesquisa será realizada com representantes de duas OSCs que executam o SCFV no DF, representantes de dois Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que executam o SCFV ligados diretamente à Secretaria de Desenvolvimento Social do DF – Sedes, representante da Sedes do SCFV, representante do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que trabalham no Departamento da Rede Privada do SUAS – DRSP e representante do Conselho de Assistência Social do DF.

Tenho ciência de que a pesquisa tem como objetivo realizar entrevistas com atores relevantes no campo da assistência social. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista, que pode ser presencial ou virtual (via *Microsoft Teams* ou *Google Meet*). Entendo que esse estudo possui finalidade acadêmica e autorizo que as informações obtidas sejam utilizadas estritamente com esta finalidade.

Além disso, autorizo a eventual utilização de trechos literais da entrevista nos produtos deste estudo, desde que utilizados de maneira contextualizada. Compreendo que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Estou ciente de que a participação nesta pesquisa não traz complicações legais. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade. Todas as informações coletadas

neste estudo são estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora e o orientador terão conhecimento dos dados.

Ao participar desta pesquisa sei que não terei nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre a realidade da execução do SCFV de forma que o conhecimento que será construído a partir desta pesquisa possa fortalecer e aprimorar a parceria entre o poder público e as organizações que desenvolvem o SCFV, onde a pesquisadora se compromete a divulgar os resultados obtidos.

Em caso de dúvida sobre a pesquisa, poderei entrar em contato com a pesquisadora responsável, Raissa Santos Oliveira, por meio do e-mail raissasanoliv@gmail.com ou pelo telefone (61) 99914-3094.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste Termo de Consentimento e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Assinatura do(a) entrevistado(a)

Assinatura da pesquisadora

Assinatura do Orientador