

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**TIAGO GOMES CORDEIRO**

**Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas)  
na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de  
serviços?**

**Doutorado em Serviço Social**

**São Paulo  
2017**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**TIAGO GOMES CORDEIRO**

**Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas)  
na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de  
serviços?**

**Doutorado em Serviço Social**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social, sob a orientação da Profa. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz.

São Paulo  
2017

## ERRATA

CORDEIRO, Tiago Gomes. **Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?** Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

<b>Página</b>	<b>Linha</b>	<b>Onde se lê</b>	<b>Leia-se</b>
Agradecimentos	15	Dra. Mariangela Belfiori Wanderley	Dra. Mariangela Belfiore Wanderley
25	06	Pereira (2015)	Couto (2015)
47	04	Pereira (2015, p. 671)	Couto (2015, p. 671)
47	10	Pereira (2015)	Couto (2015)
62	01	Pereira (2015, p. 671-672)	Couto (2015, p. 671-672)
62	1ª citação (linha 10)	Pereira (2015, p. 672)	Couto (2015, p. 672)
62	04	Pereira	Couto
111	10	rede proteção	rede de proteção
153	23	(2010, p. 766)	(2010, p. 765)
163	Segunda citação (linha 02)	pelo de reuniões	pelo número de reuniões
163	18	670	980
174	Quadro 26 (linha 05)	100	170
256	06	_____. Assistência social: direito social ou benesse?	COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse?

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

*À Gisele, minha companheira, que soube entender, compartilhar e contribuir em todos os momentos deste percurso e a Miguel, nosso filho. Aguardamos ansiosos por sua chegada!!!*

Esta pesquisa teve o incentivo do Programa de Excelência da Coordenação de  
Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-PROEX).

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Alzira e Valdir, que sempre incentivaram e estiveram presentes neste processo, muito obrigado!

À Vanessa, minha irmã, e a Ramon, sempre presentes e vibrantes com esta conquista.

Aos meus familiares e amigos, de modo geral, que respeitaram minha ausência e me estimularam. Em particular, aos meus avôs, com quem tive a oportunidade de conviver e aprender com seus exemplos de vida: Maria, Manoel e Aristides (*in memoriam*). Para a avó Rita, que continua a me ensinar com sua sabedoria.

À minha orientadora, Profa. Dra. Rosangela Dias Oliveira Paz, por todo o processo de orientação, carinho, dedicação, paciência, sabedoria e, acima de tudo, por compartilhar desse desafio, o qual, sem suas observações e provocações, não teria sido possível. Obrigado por tudo!

Às professoras que aceitaram gentilmente fazer parte da banca de avaliação, Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek, Profa. Dra. Raquel Raichelis Degenszajn, Profa. Dra. Maria do Rosário Correa Salles Gomes e Profa. Dra. Damares Pereira Vicente.

À Profa. Dra. Mariangela Belfiori Wanderley e à Profa. Dra. Maria do Rosário Correa Salles Gomes, pelas importantes contribuições realizadas na banca de qualificação e sem as quais este trabalho não teria atingido seus objetivos.

Aos professores e professoras do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, em particular ao Dr. Ademir Alves da Silva, à Dra. Aldaíza Sposati e à Dra. Maria Lúcia Barroco, por sempre incentivarem a busca pelo conhecimento.

À Profa. Maria Lúcia Carvalho da Silva, nossa querida Malu (*in memoriam*), pelo privilégio da convivência, pelo aprendizado e por vibrar com todas as nossas conquistas.

Aos colegas da Pesquisa Estudo Avaliativo da Implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Brasil, em especial à Profa. Dra. Raquel Raichelis Degenszajn, à Profa. Dra. Rosangela Paz, à Profa. Dra. Maria Lúcia Martinelli, à Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek, à Profa. Dra. Damares Pereira Vicente e à Profa. Dra. Vânia Nery pela acolhida e confiança.

À Vânia Nery, pela contribuição e orientação durante todo o processo de autorização da pesquisa de campo junto à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads).

A todos os sujeitos da pesquisa, que se dispuseram gentilmente a ceder minutos de seu cotidiano para contribuir com este estudo, meu sincero agradecimento.

À Andreia, secretária do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC-SP, pela dedicação e atenção em todos os momentos.

À Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads) e a Coordenaria de Assistência Social (CAS), por terem autorizado a realização da pesquisa de campo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa.



## RESUMO

A presente pesquisa tem como tema central o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) brasileira e da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) como serviço da proteção social especial de média complexidade. No seu conjunto, o Suas apresenta avanços e desafios para consolidar o previsto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) de 1993 e na PNAS, de que a assistência social é uma política pública de proteção social e deve compor um sistema de garantia de direitos, previsto no sistema de seguridade social brasileiro. Dos avanços, destacamos o pacto federativo, os níveis de gestão, as seguranças sociais afiançadas e a gestão descentralizada e participativa dos entes federativos. Dos desafios, mencionamos a matricialidade familiar e a definição da divisão das proteções sociais em básica e especial, o aumento de serviços oferecidos por Organizações Não Governamentais (ONGs), a terceirização/precarização de parte dos trabalhadores e os limites quanto às definições de território. O objeto de estudo são as particularidades e características de gestão adotadas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads) na metrópole São Paulo, ao implantar as unidades Creas. Como hipótese, estabeleceu-se que, embora o município de São Paulo possua suas particularidades enquanto metrópole, foi uma opção da gestão da Smads implantar as unidades Creas em conjunto com ONGs por meio do Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ), uma vez que o atual formato não possui características de gestão compartilhada, mas sim de uma equipe altamente terceirizada/precarizada prestadora de serviços. Determinou-se como objetivo geral identificar e analisar como vem ocorrendo as particularidades e características da gestão da equipe NPJ dos Creas no município de São Paulo a partir do ano de 2008. As principais referências conceituais foram: seguridade social; proteção social; assistência social; território; público-privado; terceirização/precarização; gestão compartilhada; intersetorialidade; metrópole. Como metodologia, adotou-se a abordagem qualitativa, com pesquisas bibliográfica, documental e de campo; com entrevista semiestruturada de técnicos/as, gestores/as e diretoras da proteção social especial; além da observação da dinâmica das unidades Creas. Nessa perspectiva, o tema se torna de grande relevância, já que se trata de estudo inédito no Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Espaço do Aprender Social (Espaso) da Smads, e está inserida na área de concentração Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais do referido programa. Dos resultados alcançados, destaca-se a escolha da Smads em terceirizar parte das ofertas socioassistenciais previstas no Paefi e oferecidas no serviço Creas.

**Palavras-chave:** Assistência social; Creas; Terceirização/precarização; Gestão compartilhada.

## ABSTRACT

This research has as its central subject the Specialized Reference Center for Social Assistance (Creas) in the context of the Brazilian National Social Assistance Policy (Pnas) and the implementation of the Single Social Assistance System (Suas) as a special social protection service of average complexity. As a whole, Suas presents advances and challenges to consolidate what were provided in the articles 203 and 204 of the Federal Constitution of 1988, in Organic Law of Social Assistance (Loas) of 1993 and in Pnas, that social assistance is a public policy of Social security and should be part of a system of guarantee of rights, provided in the Brazilian social security system. Of the advances, we highlight the federative pact, the levels of management, the secured social security and the decentralized and participative management of the federative entities. About the challenges, we mention the increase of services offered by non-governmental organizations (NGOs), the outsourcing-precariousness of part of the workers and the limits of the territory definitions, family matriciality and the definition of the division of social protections in basic and special. The characteristics and management characteristics adopted by the Municipal Department of Social Assistance and Development (Smads), in São Paulo metropolis were defined as the object of study when implementing the Creas units. As a hypothesis, it was established that, although the municipality of São Paulo possesses its particularities as a metropolis, it was an option for the Smads management to implant the Creas units together with NGOs through the Nucleus of Social Legal Protection and Psychological Support (NPJ). Once that the current format does not have shared management characteristics, but rather a highly outsourced-precarious service provider team. It was determined as a general objective to identify and analyze how has been occurring to the peculiarities and characteristics of the outsourced-precarious management of the NPJ dos Creas team in the city of São Paulo from the year 2008. The main conceptual references were: social security; Social protection; social assistance; territory; Public-private partnership; Outsourcing-precarization; Shared management; Intersectoriality; metropolis. As a methodology, the qualitative approach was adopted with bibliographical, documentary and field research, with a semi-structured interview of technicians, managers and directors of special social protection, as well as observation of the dynamics of Creas units. In this perspective, the subject becomes of great relevance since it is an unpublished study in the Program of Postgraduate Studies in Social Work of the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP), in the thesis bank of the Coordination of Improvement of Personnel of Superior Level (Capes) and Social Learning Space (Espaso) of Smads, and is part of the Social Work, Social Policies and Social Movements area of the program. About the results achieved, we highlight Smads' choice to outsource part of the Social Assistance offerings provided in Paefi and offered in the Creas service.

**Keywords:** Social Assistance; Creas; Outsourcing-precarization; shared management.

## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALCA	Acordo do Livre Comércio Americano
ANDHEP	Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação
ASSELBA	Associação de Servidores da Legião Brasileira de Assistência
AAPCS	Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSuas	Sistema de Cadastro do Suas
CADÚnico	Cadastro Único
CAPE	Central de Atendimento Permanente e de Emergência
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAS	Coordenadoria de Assistência Social
CASMU	Comissão de Assistência Social do Município
CCA	Centros para Crianças e Adolescentes
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEDESP	Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo
CENTRO-POP	Centro de Referência Especializado para População
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CJ	Centro para Juventude
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CND	Conselho Nacional de Desestatização

COBES	Coordenadoria de Bem-Estar Social
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONEPE	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
COPES	Coordenadoria-geral de Observatório de Políticas Sociais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRD	Centro de Referência da Diversidade
CRECI	Centro de Referência do Idoso
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRADS	Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ELETROPAULO	Eletricidade de São Paulo
EUA	Estados Unidos da América
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
FABES	Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GP	Grande Porte
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEMS	Índice de Elegibilidade dos Municípios
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NCI	Núcleo de Convivência de Idosos
NI	Não Informou
NOB/Suas	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NPJ	Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico
NEILS	Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais
OMS	Organização Mundial do Comércio
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSEM	Orientação Socioeducativa ao Menor
OSFE	Organização Sem Fins Econômicos
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAS	Plano de Atendimento à Saúde
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEPGSS	Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLAS	Plano Municipal de Assistência Social
PLC	Projeto de Lei Complementar
PM	Médio Porte
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PP	Pequeno Porte
PRÉ-PRODOC	Provisão de Documentos
PROEX	Programa de Excelência
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PTR	Programa de Transferência de Renda
PVC	Policloreto de Vinil
RH	Recursos Humanos
SAICA	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SAS	Supervisão de Assistência Social
SASF	Serviço de Atendimento Social às Famílias e Proteção Social Básica no Domicílio
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEAS	Serviço de Abordagem Social
SEBES	Secretaria Municipal de Bem-Estar Social
SEDS	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SIAl	Moradias Especiais Provisórias para Pessoas com Deficiência Mental Grave em Situação de Vulnerabilidade Pessoal e Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SPTUR	São Paulo Turismo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TELESP	Telecomunicações de São Paulo
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UnB	Universidade de Brasília

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIOESTE	Universidade do Oeste do Paraná

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional da política de assistência social da Smads .....	100
Figura 2 – Mapa administrativo de São Paulo com as unidades Creas da pesquisa de campo .....	156
Figura 3 – Mapa da região administrativa de São Mateus .....	157
Figura 4 – Mapa da região administrativa da Penha .....	168
Figura 5 – Mapa da região administrativa de Campo Limpo .....	176
Figura 6 – Mapa da região administrativa de Vila Maria.....	187
Figura 7 – Mapa da região administrativa da Sé .....	194



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das unidades Creas escolhidas para a pesquisa de campo.....	30
Quadro 2 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa de campo – equipe estatal.....	31
Quadro 3 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa de campo – funcionários/as contratados/as pela Organização não Governamental.....	31
Quadro 4 – Porte dos municípios.....	48
Quadro 5 – Classificação e subclassificação em portes da população dos municípios. PNAS/2004, SNAS/MDS, Brasil, 2015.....	49
Quadro 6 – Recursos Humanos por nível de gestão.....	64
Quadro 7 – Número de unidades Creas por porte de município .....	68
Quadro 8 – Quantidade de Creas por região .....	72
Quadro 9 – Quantidade de Creas por porte de município – 2015.....	74
Quadro 10 – Quantidade de trabalhadores/as por escolaridade e região .....	75
Quadro 11 – Quantidade de trabalhadores/as por vínculo e região .....	77
Quadro 12 – Quantidade de trabalhadores/as por vínculo não permanente .....	78
Quadro 13 – Quantidade de trabalhadores/as por profissão e região.....	80
Quadro 14 – Quantidade de municípios e população, por porte .....	84
Quadro 15 – Quantidade de serviços, por proteção.....	85
Quadro 16 – Recursos humanos NPJ.....	105
Quadro 17 – Rede de proteção social básica.....	107
Quadro 18 – Rede de proteção social especial de média complexidade .....	112
Quadro 19 – Rede de proteção social especial de alta complexidade .....	116
Quadro 20 – Lista de Creas no município de São Paulo.....	133
Quadro 21 – Sujeitos do Creas São Mateus .....	158
Quadro 22 – Rede de média complexidade .....	164
Quadro 23 – Rede de alta complexidade .....	165
Quadro 24 – Sujeitos do Creas Penha.....	168
Quadro 25 – Rede de média complexidade .....	173
Quadro 26 – Rede de alta complexidade .....	174
Quadro 27 – Sujeitos do Creas Campo Limpo .....	177

Quadro 28 – Rede de média complexidade .....	181
Quadro 29 – Rede de alta complexidade .....	182
Quadro 30 – Sujeitos Creas Vila Maria .....	187
Quadro 31 – Rede de média complexidade .....	191
Quadro 32 – Rede de alta complexidade .....	192
Quadro 33 – Sujeitos do Creas Sé .....	194
Quadro 34 – Rede de média complexidade .....	198
Quadro 35 – Rede de alta complexidade .....	200
Quadro 36 – Resultados dos processos de terceirização .....	213
Quadro 37 – Atividades ou setores passíveis de serem terceirizados .....	214

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA .....</b>	<b>37</b>
1.1 Assistência social: política pública de proteção social .....	37
1.2 Creas: normativos legais.....	63
1.3 Fragilidades da implantação dos Creas no Brasil e no estado de São Paulo .....	68
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ....</b>	<b>87</b>
2.1 Município de São Paulo: desigualdades sociais e segregação.....	87
2.2 Assistência social no município de São Paulo: breve histórico.....	93
2.3 A rede de proteção socioassistencial do município de São Paulo .....	106
2.4 O processo de implantação do núcleo de proteção jurídico-social e apoio psicológico (NPJ) .....	121
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>OS CREAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....</b>	<b>132</b>
3.1 Eixos norteadores do trabalho dos Creas .....	132
3.2 Caracterização das unidades Creas em São Paulo.....	155
3.2.1 Unidade Creas São Mateus.....	157
3.2.2 Unidade Creas Penha .....	167
3.2.3 Unidade Creas Campo Limpo .....	176
3.2.4 Unidade Creas Vila Maria.....	186
3.2.5 Unidade Creas Sé .....	194
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>A RELAÇÃO CREAS E NPJ EM SÃO PAULO: GESTÃO COMPARTILHADA OU TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS? .....</b>	<b>206</b>
4.1 Terceirização: breves considerações.....	206
4.2 Terceirização/precarização nas unidades Creas .....	218
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>238</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>250</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>264</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>269</b>

## INTRODUÇÃO

O interesse em pesquisar a temática Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) foi assumida pelo pesquisador ainda durante a dissertação de mestrado, apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PEPGSS-PUC-SP), sob orientação da Profa. Dra. Maria Lúcia Carvalho da Silva, quando buscamos compreender e analisar se os serviços socioassistenciais do município de São Paulo, a partir de 1940, foram considerados na proposição e implantação das unidades Creas na capital paulista (CORDEIRO, 2011).

O Creas, portanto, tornou-se nosso objeto de estudo desde o ano de 2009 e a partir do ingresso no doutorado, no ano de 2013, nossa dedicação enquanto docente e pesquisador se voltou para o referido tema.

Inicialmente, o projeto apresentado ao PEPGSS tinha como objetivo estudar as ofertas socioassistenciais, previstas no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) e realizadas pelas unidades Creas<sup>1</sup> e seus profissionais no trabalho social direcionado às famílias. Ocorre que, a partir da participação nas diferentes disciplinas e das orientações recebidas da Profa. Dra. Rosângela Paz, realizamos entrevista<sup>2</sup> exploratória com uma técnica estatal do Creas, unidade de Guaianases. Essa primeira aproximação do objeto de pesquisa totalizou 60 minutos de gravação e dez páginas de transcrição.

A partir do contato com a realidade de uma das unidades Creas, notamos que ainda estava (ou está) em construção a dinâmica de trabalho desenvolvido com famílias nos Creas, pois predominou nessa entrevista a reflexão acerca do trabalho e da relação entre as equipes do Creas e o Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ). Segundo a entrevistada, parte do serviço é ofertado por profissionais de carreira pública, principalmente a supervisão técnica, e parte por profissionais de uma Organização Não Governamental (ONG) conveniados para ofertar o NPJ, encarregados do atendimento à população.

---

<sup>1</sup> No decorrer do trabalho, utilizaremos a denominação Creas, ou unidade Creas.

<sup>2</sup> Quanto aos profissionais entrevistados, iremos nos referir como sujeitos e/ou entrevistadas/os.

Ao ser indagada sobre qual denominação poderia ser usada para esse modelo de gestão, a entrevistada mencionou que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads) justifica que é garantida a gestão estatal, porque mantém, dentro da unidade Creas, uma equipe estatal e que, nesse caso, a gestão tornou-se compartilhada.

Mesmo com essas particularidades, é possível afirmar que, de modo geral, nos últimos dez anos, a política de assistência social avançou em todo o território nacional, com a implantação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas/2005). Esses avanços também são notados ao ser proposto o serviço<sup>3</sup> Creas, que foi inserido na Proteção Social Especial (PSE) de média complexidade para atender às situações de violação de direitos, mas sem a quebra de vínculos familiares.

Nesse sentido, nosso objeto de estudo, os Creas, é analisado a partir da realidade da cidade de São Paulo, metrópole que possui particularidades, como o alto número de habitantes; de distritos; a maior rede de serviços socioassistenciais do Brasil; recursos humanos estatais insuficientes para o trabalho técnico; contratação de equipes para a prestação de serviços; entre outros aspectos apresentados ao longo deste trabalho.

Nessa perspectiva, a partir do contato com alguns dos profissionais que atuam na unidade Creas Guaianases, e da realidade da metrópole São Paulo, foi possível amadurecer e problematizar a pergunta norteadora para o presente estudo, a saber:

Devido às particularidades do município de São Paulo, a Smads adota um modo próprio de implementação de parte do Sistema Único de Assistência Social (Suas), principalmente das unidades Creas, a partir do ano de 2008, quando se justifica uma gestão compartilhada para implantar as unidades em convênio com Organizações Não Governamentais (ONGs), em que convivem no mesmo serviço uma equipe de técnicos estatais e outra de técnicos especificamente terceirizados através do NPJ?

---

<sup>3</sup> “Serviço público social é o que atende às necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convive com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente; são tratados na Constituição no capítulo da ordem social e objetivam atender aos direitos sociais do homem, considerados direitos fundamentais pelo artigo 6º da Constituição” (Di PIETRO, 2010, apud CHIACHIO, 2011, p. 103).

A pergunta norteadora conduziu à hipótese de que, embora o município de São Paulo possua suas particularidades enquanto metrópole, foi uma escolha da Smads implantar as unidades Creas em regime de convênio com ONGs, uma vez que o atual formato não possui características de gestão compartilhada, mas de uma equipe especificamente terceirizada para prestação de serviços.

A partir da definição da pergunta norteadora e da hipótese, determinou-se como objetivo geral para a pesquisa identificar e analisar como vem ocorrendo a terceirização da equipe NPJ dos Creas no município de São Paulo a partir do ano de 2008.

Como objetivos específicos, foram definidos:

- Identificar, compreender e analisar a gestão compartilhada e/ou terceirizada dos Creas no município de São Paulo;
- Compreender e analisar a gestão compartilhada e/ou terceirizada da rede da PSE de média complexidade do município de São Paulo;
- Identificar e analisar os impactos desse serviço terceirizado para os trabalhadores/as que nele atuam e para os usuários do serviço;
- Identificar e analisar qual a visão dos gestores da PSE das políticas de assistência social federal, estadual e municipal sobre a gestão compartilhada e/ou terceirizada de PSE de média complexidade e dos Creas no município de São Paulo;
- Identificar e analisar, a partir da visão dos gestores da política de assistência social, em particular da PSE de média complexidade, de que maneira tem ocorrido a intersetorialidade e a interinstitucionalidade no território e no município de São Paulo;
- Identificar e analisar as particularidades do território ao serem propostos os Creas no município São Paulo.

Esta pesquisa insere-se na área das Ciências Sociais e do Serviço Social e visa contribuir para a política de assistência social do município de São Paulo. Sua abordagem é inédita, no conjunto de produções do PEPGSS da PUC-SP, na biblioteca Nadir Gouvêa Kfourir, no banco de Tese da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no Espaço do Aprender Social (Espaso) da Smads.

Para a fundamentação teórica do tema, foram utilizados autores e conceitos da área das Ciências Sociais, Serviço Social, Administração, Economia e outros.

Um primeiro conceito norteador de nossos estudos é o de Estado, embasado nas elaborações de Netto (2011); Coutinho (2006); Faleiros (1980); Portelli (1977); Toledo (2010) e Lombardi (2010). Compartilhamos uma perspectiva sócio-histórica de leitura sobre o Estado, que compreende uma busca desde Aristóteles, Hegel, Marx, Engels e Gramsci, explicações para sua formação e consolidação.

Ao definir o Estado ampliado, Gramsci determina que esse é composto tanto pela sociedade política, com os aparelhos repressivos e “controlados pela burocracia executiva e pela polícia-militar [...]” (TOLEDO, 2010, p. 75), quanto pela sociedade civil, com os aparelhos privados de hegemonia. Entre os exemplos de sociedade política e sociedade civil, Gramsci cita o parlamento como combinação entre força e consenso, dessa forma, possui um caráter ambivalente, pois é um “[...] órgão da sociedade política para elaboração da lei, é igualmente órgão da sociedade civil, como tradução oficial da opinião pública”. (PORTELLI, 1977, p. 34).

Elucidando o papel do Estado que deve combinar força e consenso, Coutinho (2006, p. 185) cita que:

[...] o Estado brasileiro foi sempre dominado por interesses privados. Decerto, isso caracteriza o Estado capitalista em geral, não sendo uma singularidade de nossa formação estatal; mas esse privatismo assumiu aqui traços bem mais acentuados do que em outros países capitalistas. Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal democráticos, isso implica a necessidade de concessões da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados. Portanto, nesses casos, o Estado – ainda que, em última instância, defenda interesses privados – precisa ter também uma dimensão pública, já que é preciso satisfazer demandas das classes trabalhadoras para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação. Não é outra a explicação, por exemplo, da existência do *Welfare State* nos países mais desenvolvidos; neste caso, graças às lutas da classe trabalhadora, foi possível construir, a partir de políticas estatais, uma rede educacional e de seguridade social que tem um indiscutível interesse público. (itálicos do original)

Na perspectiva de dominação do Estado, citamos Netto (2011, p. 25), que compreende o Estado como uma “[...] nova modalidade de intervenção”, que a partir do capital monopolista “[...] é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha

uma multiplicidade de funções.” Diante dessa nova modalidade, são estabelecidas funções diretas e indiretas para o Estado.

O elenco de suas funções econômicas diretas é larguíssimo. Possuem especial relevo a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais), assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades (trata-se, aqui, da socialização das perdas, a que frequentemente se segue, quando superadas as dificuldades, a reprivatização), a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado. As indiretas não são menos significativas; as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto – recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios [...]. (NETTO, 2011, p. 25-26)

Ainda segundo Netto:

[...] o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista – ele é o seu Estado: tendencialmente, o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Donde uma explicável alteração não apenas na modalidade de intervenção do Estado (agora contínua, em comparação com o estágio concorrencial), mas nas estruturas que viabilizam a intervenção mesma: no sistema de poder político, os centros de decisão ganham uma crescente autonomia em relação às instâncias representativas formalmente legitimadas. Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (2011, p. 26, aspas do original).

Ao se definir o Estado como comitê executivo da burguesia monopolista, destaca-se também a perspectiva de hegemonia e dominação que o Estado passa a ter.

O Estado é hegemonia e dominação. A hegemonia representa a capacidade de orientar o conjunto da sociedade, de arbitrar os conflitos entre as classes e os conflitos de classe, de estabelecer certa coesão social. Pela dominação, o Estado impõe a repressão, a força e *manu militari*, destrói as oposições e resolve os conflitos. Esta natureza contraditória do Estado, somente pode ser compreendida de maneira histórica e concreta, de acordo com sua força ou sua fraqueza, em face à força à fraqueza das forças da sociedade civil. A ação do Estado se situa, então, em relação à correlação das forças sociais. (FALEIROS, 1980, p. 47, apud LOMBARDI, 2010, p. 25).

Na perspectiva de hegemonia e dominação, se torna central para o Estado capitalista assumir:

[...] os investimentos não rentáveis para o capital, assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meios de favorecer e estimular o capital, [...] e, sobretudo, gere a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital [...]. Além desse apontamento, Faleiros (1980) acrescenta que as políticas sociais voltadas à assistência social e à força de trabalho



excedente, não têm somente a função de legitimação da ordem social, mas também proporcionam a acumulação do capital, assim como as despesas públicas voltadas para a acumulação de capital, muitas vezes, servem para legitimar as ações do Estado. (FALEIROS, 1980, p. 59-60, apud LOMBARDI, 2010, p. 26).

Apesar de o Estado combinar força e consenso, nota-se sua hegemonia, seja com suas funções econômicas diretas ou indiretas, como a reprivatização e fornecendo auxílios aos monopólios (NETTO, 2011), seja assumindo políticas sociais com o objetivo de também proporcionar a acumulação do capital (LOMBARDI, 2010).

Outro conceito central em nosso trabalho é o de seguridade social, analisado pelos autores pesquisados (BEHRING, 2008; BOSCHETTI, 2009; PEREIRA, 2012), a partir de duas lógicas, em que, de um lado, se tem a previdência social, ligada intrinsecamente ao trabalho formal e, de outro, a saúde e a assistência social, relacionados a direitos universais e seletivos, mas que pouco interagem como sistema de seguridade social. A reflexão desse conceito está inserida no período neoliberal, iniciado no estado brasileiro em meados dos anos 90. Ao se referir sobre o neoliberalismo, Coutinho (2006, p. 190) menciona que:

[...] nele, ao mesmo tempo que a vida econômica é deixada ao livre jogo do mercado, o conflito de interesses é também resolvido numa espécie de mercado político, no qual os grupos com recursos organizativos obtêm resultados, enquanto os que não dispõem de tais recursos são excluídos, sem condições de obter influência real. Estamos diante da proposta mais conhecida como 'neoliberal', que vem predominando em nosso país pelo menos desde o governo Collor. (aspas do original)

Nessa conjuntura, nota-se que, ao ser proposto, em 1995, o programa Comunidade Solidária, desconsiderava a assistência social como política pública, que segundo Sposati (2013, p. 671), o que estava em disputa era o “projeto político quanto à efetivação da assistência social como política estatal”. Ganha relevância ainda o debate sobre a reforma do Estado, proposta no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e justificada a partir da chamada crise fiscal do Estado (IAMAMOTO, 2008a; MONTAÑO, 2008; PEREIRA, 2012).

Nesse contexto, destacam-se também alguns normativos legais, como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas) de 2005, a Norma

Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) de 2006, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, entre outros. Para além dos avanços desses normativos, pondera-se sobre os possíveis limites quanto às definições da perspectiva territorial, dos níveis de complexidade (proteção social básica e especial), da centralidade das ações na matricialidade familiar e na definição de usuários contida nesses normativos que, segundo Pereira (2015), corre-se o risco de resgatar antigas formas moralistas de atender à população.

Outros dois conceitos utilizados são o de público e privado, a partir das definições de Raichelis (2006, 2010 e 2015), Duriguetto (2005), Maciel e Bordin (2014) e Sposati (2013). Quanto ao conceito de proteção social (SPOSATI, 2004a, 2006, 2009, 2013; JACCOUD, 2009; COUTO, 2008; PEREIRA, 2013), que, embora tenha limites, enquanto política, trata-se de um conjunto de direitos que deve prevenir riscos e vulnerabilidades, protegendo indivíduos e suas famílias (SPOSATI, 2009).

No que tange ao binômio terceirização/precarização, analisamos os conceitos a partir de Antunes (2015 e 2014); Antunes e Alves (2004); Druck (2015); Antunes e Druck (2015 e 2013); Druck e Filgueiras (2014); Raichelis (2013, 2011 e 2010); Iamamoto (2008a, 2008b e 2009); Montañó (2002); Cavalcante e Marcelino (2012); Colombi (2016); Dieese (2003). Uma das modalidades de precarização do trabalho, segundo Antunes e Druck (2013, p. 218), trata de “formas ocultas de trabalho que permitem aumentar ainda mais as distintas formas de flexibilização salarial, de horário, funcional ou organizativa.”

Para Antunes e Druck (2015, p. 34), o debate sobre a terceirização, no Brasil<sup>4</sup>, torna-se central, principalmente, a partir do Projeto de Lei (PL) 4.330/2004, que tem como objetivo central:

[...] Derrubar qualquer limite à terceirização, isto é, liberá-la para todas as atividades da empresa, permitindo redes de subcontratação, pejoatização, negando a responsabilidade solidária plena para as contratantes em qualquer situação. Nas várias tentativas de colocá-lo em votação, houve movimentos de resistência organizados pelos sindicatos, juristas do trabalho, pesquisadores, instituições do direito do trabalho e até mesmo por

---

<sup>4</sup>“A legislação referente à terceirização no Brasil tem origem na Lei 6.019/74, que autorizou a terceirização de serviços de vigilância patrimonial e de transportes de valores por estabelecimentos financeiros, contribuindo para legitimar uma prática que já era usual na área de serviços. Outra Lei, a 5.645/1970, voltada para o setor público, autorizava a subcontratação de serviços de transporte, conservação, custódia, operação de valores, limpeza e outras assemelhadas e considerava ilícita a terceirização em quaisquer atividades permanentes das empresas” (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 32).

19 ministros, dentre os 26 que compunham o TST, que em carta publicada em 2013, manifestavam a sua condenação ao PL 4.330, afirmando, dentre outras ponderações, que a sua aprovação “[...] provocará gravíssima lesão social de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários no País, com a potencialidade de provocar a migração massiva de milhões de trabalhadores hoje enquadrados como efetivos das empresas e instituições tomadoras de serviços em direção a um novo enquadramento, como trabalhadores terceirizados, deflagrando impressionante redução de valores, direitos e garantias trabalhistas e sociais” (Carta ao Excelentíssimo Senhor deputado Décio Lima, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 27/08/2013). (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 34, aspas do original)

Ainda segundo os autores, enquanto se debatia no Congresso Nacional o PL 4.330/2004, no ano de 2015:

[...] o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu sobre uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta em 1998, em relação à Lei editada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, que estabelecia que o Estado pode contratar organizações sociais para prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, ciência e tecnologia e meio ambiente; ou seja, a terceirização através da intermediação das chamadas organizações sociais (fundações, ONGs, cooperativas, etc.) nas atividades-fim do serviço público. A decisão é pela constitucionalidade, liberando, portanto, a terceirização para todos esses setores. Trata-se da vitória de uma concepção neoliberal de Estado, que irá transferir recursos públicos para essas organizações de caráter privado, que estarão livres para contratar trabalhadores sem concurso público e sem licitação, o que implicará no progressivo fim do serviço público e da carreira de servidor, cuja função social é fundamental num Estado democrático (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 35).

Com base nessas definições, notam-se, atualmente, as consequências desse projeto (que tramita no Senado Federal como PL 30), como o aumento de subcontratações, redução de direitos trabalhistas e redução de concursos públicos, apenas para citar alguns de seus desdobramentos, contribuindo para novas formas de contratação de profissionais e novos regimes de trabalho nos diferentes serviços públicos, como o constatado nos Creas do município de São Paulo. Apesar da tendência para a aprovação do PL, observam-se resistências:

Nas audiências públicas ocorridas nas capitais dos principais estados do país, nas manifestações de rua, nas greves do funcionalismo público e de terceirizados das universidades públicas, a manifestação contra a terceirização tem presença constante, denunciando os seus objetivos centrais, como a redução dos salários, a retração crescente dos direitos do trabalho e, o que é também de enorme relevância, aumentar a fragmentação, procurando desorganizar ainda mais a classe trabalhadora, tanto na esfera sindical, como nas distintas formas de solidariedade coletiva que florescem no espaço produtivo (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 37).

O conceito “terceirização” ganha centralidade nesta pesquisa, já que se propõe a analisar se o trabalho realizado pela equipe do NPJ, nas unidades Creas do município de São Paulo, é atividade terceirizada ou gestão compartilhada (COMPART; NEVES, 2008; TENÓRIO, 2005). Na análise do conceito de terceirização, depara-se com seus desdobramentos, como o desgaste mental (VICENTE, 2015); necessidade de aumento da produtividade dos/as trabalhadores/as (RAICHELIS, 2010 e 2011); distanciamento da população e das reflexões que o trabalho social permite (RAICHELIS, 2013); cultura gerencialista (DONATO DA SILVA; RAICHELIS 2015), entre outros.

Ao considerar o município de São Paulo e as unidades Creas, destaca-se também o conceito de metrópole (WANDERLEY; RAICHELIS, 2009); território (MILTON SANTOS, 2007; SPOSATI; KOGA, 2013; KOGA, 2005 e 2011; MARQUES; TORRES, 2005); rede socioassistencial (ACIOLI, 2007; FERRARI; TAVARES, 2016; AVILA, 2013; COLOMBI, 2016; KONZEN, s.d.), e o conceito de intersectorialidade (SPOSATI, 2006; NASCIMENTO, 2010), já que cabe às unidades Creas a articulação com outras políticas públicas e instituições do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), como: Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e Delegacias Especializadas.

Por fim, cabe destacar que a noção de gestão presente nesse estudo, está relacionada à compreensão de gestão social<sup>5</sup> enquanto compartilhamento de tomada de decisões e ações entre os envolvidos, tanto na esfera pública, como na privada, como é o caso das ONGs (TENÓRIO, 2005) e nesse sentido, o diálogo em todas as fases do processo, onde as ações de Estado e ONGs, não se resumem na execução de convênios ou terceirização de serviços (COMPART, NEVES, 2008). A gestão social, segundo Tenório:

[...] Contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica, desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. [...] No processo de gestão social, [...] o agir comunicativo, dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a

---

<sup>5</sup> O conceito de gestão ou gestão social é amplo, complexo e contraditório e pode ser aprofundado a partir de diferentes autores (RAICHELIS; RICCO, 1999; MAIA, 2005; JUNQUEIRA; WANDERLEY, 2013; CARVALHO, 2014).

sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. (TENÓRIO, 2005, p. 120)

Apesar dessa definição de gestão social pressupor o compartilhar nas tomadas de decisões, ao longo desse trabalho, são apresentados diferentes desafios para consolidar esse modelo, uma vez que a realidade encontrada com a pesquisa de campo, contrapõe essa concepção de gestão.

Esses e outros conceitos e autores são apresentados ao longo de todo o trabalho, compondo, assim, a fundamentação teórica da presente análise.

Quanto ao processo metodológico, cabe destacar que, para a presente pesquisa, utilizamos a abordagem qualitativa, por ser a mais indicada para o que se propõe no presente estudo, tendo em vista que:

[...] ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. [...] Trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. (MINAYO, 2010, p. 21).

Ainda sobre a abordagem qualitativa, Chizzotti (2008, p. 28-29) menciona como:

[...] Partilha densa com pessoas, fatos, e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível. Após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa.

Definida a abordagem, os procedimentos metodológicos incluíram as pesquisas bibliográfica, documental e de campo.

No que tange à pesquisa bibliográfica, o levantamento foi iniciado ainda para a dissertação de mestrado, com aprofundamento teórico a partir do início da pesquisa de doutorado, com a participação em diferentes disciplinas, núcleo de pesquisa e atividades programadas.

Na pesquisa documental, foram feitos o levantamento e a análise de diferentes documentos relacionados à política de assistência social brasileira e do município de São Paulo, como cartilhas, Censo Suas, documentos de orientação, normativos legais, planos de governo e tipificações. Dentre os locais visitados para a pesquisa documental, destacam-se a Smads e o Espaço Público do Aprender Social (Espaso), que pertence a Smads.

Com base nessas definições, foram elaborados os critérios de escolha das unidades Creas para a pesquisa de campo. Como primeiro critério, utilizamos a divisão administrativa adotada pela Smads, por região, a saber: Centro-Oeste, Leste, Norte, Sudeste e Sul, e proposta uma unidade por região, totalizando cinco unidades do município.

A indicação das unidades, como segundo critério, baseou-se nas metas 15 e 16 do Plano Municipal de Assistência Social (Plas) 2009-2012, que previam a implantação de 16 novas unidades Creas no município, divididas pelas cinco regiões já mencionadas. Ao analisar as metas e unidades que foram implantadas no período, chegou-se a um total de 14 unidades Creas, pois as unidades Butantã e Cidade Tiradentes não estavam implantadas nessa ocasião.

Verificado o número de unidades implantadas a partir do referido Plas, como terceiro critério para indicar as unidades Creas, utilizamos intencionalmente o número de adolescentes de 15 a 17 anos inseridos no Cadastro Único (CADÚnico) por unidade, dados esses localizados no *Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo* (SMADS, 2015), publicado em 2015.

Além desse dado intencional, a unidade Creas Sé, localizada na região Centro-Oeste do município, foi propositalmente escolhida, por ser uma das primeiras (implantada em 2008<sup>6</sup>) e a única a ainda manter a equipe técnica estatal, com exceção do advogado, cujos motivos de contratação pelo regime comissionado são apresentados a partir do capítulo II. Com base nesses critérios, o Quadro 1 traz as cinco unidades Creas selecionadas e bases da pesquisa de campo.

---

<sup>6</sup> A outra unidade foi Vila Prudente/Sapopemba, objeto da nossa pesquisa para a dissertação de mestrado.

**Quadro 1 – Síntese das unidades Creas escolhidas para a pesquisa de campo**

Ordem	Região	Subprefeitura Distrito	Metas 15 e 16 - Implantação de Unidades Creas (Plas 2009-2012)	Número de Jovens de 15 a 17 Anos Inseridos no CADÚnico (jul. 2014) <sup>7</sup>	Unidades Creas
1	Centro-Oeste	Sé	A unidade Creas Sé foi inaugurada em 2008, sendo a única <sup>(a)</sup> da região centro-oeste	2.911	Sé
2	Sudeste	Penha	Implantada	7.565	Penha
3	Leste	São Mateus	Implantada	11.725	São Mateus
4	Norte	Vila Maria/Guilherme <sup>(b)</sup>	Implantada	3.721	Vila Maria
5	Sul	Campo Limpo	Implantada	16.807	Campo Limpo

<sup>(a)</sup> Conforme já destacado, outras duas unidades da região centro-oeste são Centros POP, dessa forma, a unidade Creas Sé é a única do gênero.

<sup>(b)</sup> Inicialmente, segundo os critérios definidos, a unidade Creas da região norte seria a Freguesia do Ó/Brasilândia, mas não obtivemos autorização dessa unidade.

Fonte: Plas 2009-2012 e Atlas Socioassistencial da Cidade de São Paulo (SMADS, 2015). Organização do pesquisador.

A partir das cinco unidades Creas mencionadas, definimos como sujeitos da pesquisa de campo as equipes técnicas estatal e do NPJ. Com o objetivo de conhecer a dinâmica das unidades, o primeiro critério definido foi entrevistar, no mínimo, quatro sujeitos por unidade; seguido do critério de entrevistar o/a coordenador/a do Creas e o/a gerente do NPJ; como terceiro critério, garantir, no mínimo, dois outros técnicos, sendo um/a da equipe estatal e outro/a da equipe do NPJ, independentemente da área de formação e do tempo de atuação no Creas.

Com base nesses critérios, ao todo, foram entrevistados 23 sujeitos das unidades Creas, entre coordenadoras, gerentes e técnicos/as, tanto da equipe estatal, quanto da equipe do NPJ. O Quadro 2 contém os sujeitos estatais entrevistados e um breve perfil.

<sup>7</sup> Dados localizados no Atlas Socioassistencial da cidade de São Paulo (SMADS, 2015).

**Quadro 2** – Caracterização dos sujeitos da pesquisa de campo – equipe estatal

Ordem	Formação/Função	Período de Formação (ano)	Idade (anos)	Especialização	Primeiro Cargo na Smads
1	Serviço Social/ coordenadora	2001	39	Planejamento e Administração de Projetos Sociais/Gestão Pública	Sim – NI*
2	Serviço Social / assistente social	2007	30	Mestre em Serviço Social	Sim – 2008
3	Serviço Social/ coordenadora	2003	34	Especialização em Gestão de RH Especialização em Saúde da Família e Formação em Terapia de Casal	Não – 2010
4	Serviço Social / assistente social	2008	38	Especialização em Trabalho com Família e Terapia Familiar	Não – 2009
5	Serviço Social/ coordenadora	2005	36	Mestre em Ciências Sociais	Não – 2010
6	Psicologia /psicóloga	1979	64	Especialização em Políticas Públicas e Gestão Social	Não – 1981
7	Serviço Social/ coordenadora	1980	57	Não possui	Não – 1983
8	Serviço Social / assistente social	NI*	58	Não possui	Não – 1978/1980
9	Serviço Social / coordenadora	1987	49	Especialização em Políticas Públicas	Não – NI*
10	Serviço Social / assistente social	NI	33	Especialização em Gestão Pública Especialização em Arte-Terapia	Sim – 2009

\*Não Informou. Fonte: Elaboração do pesquisador.

No Quadro 3, destacam-se os sujeitos entrevistados da equipe do NPJ com breve perfil.

**Quadro 3** – Caracterização dos sujeitos da pesquisa de campo – funcionários/as contratados/as pela Organização não Governamental

Ordem	Formação/Função	Período de Formação (ano)	Idade (anos)	Especialização	Primeiro Cargo na ONG
1	Direito /advogado	2009	34	MBA em Gestão Empresarial Direito Penal (não concluída)	SIM – 2014
2	Serviço Social / assistente social	2013	39	Especialização em Saúde Pública (ênfase em Estratégia de Saúde da Família)	Sim – 2014



3	Psicologia/psicóloga	2013	27	Especialização em Saúde Pública (ênfase em Estratégia de Saúde da Família)	Sim – 2014
4	Pedagogia e Física / gestora do NPJ	NI*	35	Especialização em Docência no Ensino Superior	Não – NI*
5	Direito/advogado	2010	33	Especialização em Direito Penal	Sim – NI*
6	Serviço Social / assistente social	NI*	38	Não possui	Não – 2011
7	Psicologia/psicóloga	NI*	25	Especialização em Dependência Química	Sim – 2014
8	Serviço Social/ gestora do NPJ	2005	55	Especialização em Trabalho com Família Políticas Públicas	Sim – NI*
9	Serviço Social / assistente social	NI*	30	Especialização em Saúde Mental para Equipe Multidisciplinar	Sim – 2014
10	Psicologia/psicóloga	NI*	25	Especialização em Neuropsicologia	Sim – 2014
11	Psicólogo / gestor NPJ	NI*	36	Não possui	Não – 2013
12	Psicólogo / Gestor NPJ	2008	35	Especialização em Práticas Psicossociais em Comunidade e Instituições (em andamento)	Não – 2012
13	Psicologia/psicólogo	2014	28	Não possui	Sim – 1 mês

\*Não Informou. Fonte: Elaboração do pesquisador.

Além dos sujeitos das unidades Creas, entrevistamos ainda duas gestoras da política de assistência social e duas técnicas da Smads:

- Diretora da PSE da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS). A referida entrevista foi realizada em janeiro de 2016, por telefone e Skype, ainda durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff.
- Diretora da PSE da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads). Entrevista realizada em janeiro de 2016, na sede da Smads; na ocasião, também estiveram presentes duas técnicas estatais da pasta, na gestão do Prefeito Fernando Haddad.

Além das duas gestoras citadas, objetivava-se entrevistar a diretora estadual da PSE da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (Seds). Ocorre que, após tentarmos diversas datas, não logramos êxito, por isso foi realizada apenas visita de observação no mês de julho de 2015 à Secretaria, quando conversamos informalmente com algumas técnicas da pasta.

Apresentada as unidades e os sujeitos, a pesquisa foi realizada a partir de entrevista semiestruturada, definida por Minayo (2010, p. 64) como uma combinação de “[...] perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.”

Com base na entrevista semiestruturada, foram desenvolvidos roteiros específicos para as coordenadoras e os/as gestores/as do NPJ; para os/as técnicos/as; para a diretora nacional da PSE da SNAS e para a diretora municipal da PSE da Smads (disponíveis no Apêndice). As entrevistas foram realizadas mediante autorização, com Termo de Consentimento Livre e Esclarecido<sup>8</sup> e gravação de áudio.

Além das entrevistas, realizamos ainda a técnica de observação de campo, como uma das formas de coleta de dados, uma vez que: “[...] é na fase de coleta de dados que o seu papel se torna mais evidente. A observação é sempre utilizada nessa etapa, conjugada a outras técnicas ou utilizada de forma exclusiva” (Gil, 2008, p. 100).

Ao todo, foram entrevistados 28<sup>9</sup> sujeitos, na pesquisa de campo, totalizando aproximadamente 50 horas de gravação e 326 páginas de transcrição.

Utilizamos como técnica a análise de conteúdo, que, segundo CHIZZOTTI (2008, p. 128), “[...] visa decompor qual o conteúdo de um conjunto complexo em elementos simples para classificar esses elementos e, eventualmente, mensurar a frequência desses elementos.”

Com base nessa definição, iniciamos a primeira fase da análise, fazendo uma pré-leitura do material transcrito, a partir das perguntas realizadas para os sujeitos (Apêndice). Na segunda fase, conforme menciona Chizzotti (2008), realizamos a leitura do material resgatando os objetivos de investigação da pesquisa. Na terceira fase, organizamos o material por categorias, considerando que:

[...] devem ser sempre homogêneas, caracterizadas por um critério de classificação [...] pertinentes, enquanto correspondam aos objetivos desejados [...] e exaustivas, arrole todo o conteúdo do documento analisado. (CHIZZOTTI, 2008, p. 130).

---

<sup>8</sup> Com exceção da diretora nacional da PSE da SNAS, que autorizou por áudio a gravação e uso das informações, os demais sujeitos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

<sup>9</sup> Incluímos, aqui, a pesquisa exploratória realizada na unidade Creas Guaianases em março de 2015.

Após essa primeira organização, agrupamos as falas dos sujeitos, que, segundo o autor:

[...] Importa-se encontrar a frequência material de cada elemento: palavras-chave, termos; em análises que pretendem alcançar resultados qualitativos, procura-se identificar a presença ou ausência de opinião [...] ou de palavras significativas. (CHIZZOTTI, 2008, p. 130).

Com base nessas definições, as palavras-chave identificadas foram: terceirização; território; demanda, prejuízos e garantia de direitos para os usuários; gestão; rede de atendimento; dinâmica de trabalho; entraves e avanços.

Por fim, a quarta fase consistiu no tratamento e interpretação das falas dos sujeitos a partir das palavras-chave destacadas e à luz dos referenciais teóricos. Os resultados dessa fase estão apresentados ao longo dos quatro capítulos e das considerações finais.

Quanto à estrutura, a tese é composta de quatro capítulos, a saber: no capítulo I, A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA, além de destacar alguns de seus marcos, apresenta-se o debate a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) de 1993, quando a assistência social passa a incorporar a seguridade social brasileira e ser reconhecida como política pública. Esse debate é marcado pelo contexto da investida neoliberal no Brasil, quando ocorre o agravamento e a retração das políticas sociais e a Reforma do Estado de 1995.

Na seção I deste capítulo, Assistência social: política pública de proteção social, destacam-se ainda os principais normativos legais da assistência social e seus limites, como a Loas/1993, a PNAS/2004, a NOB-Suas/2005, a NOB-RH/2006 e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009, apresentados ao longo do capítulo e relacionados principalmente às unidades Creas. Nesse debate, inserem-se ainda os conceitos de seguridade social, público e privado, proteção social e outros.

Na seção II, Creas: normativos legais, é aprofundado o debate acerca dos Creas a partir de seus normativos, como o Guia e o documento de *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS)*; a Tipificação Nacional de Serviços

Socioassistenciais de 2009, com destaque para o Paefi; e a Lei federal 12.435, de 6 de julho de 2011.

Na seção III, Fragilidades da implantação dos Creas no Brasil e no estado de São Paulo, são apresentados o processo de implantação e o panorama, de 2015 e 2016, das unidades Creas no Brasil, a partir de entrevista com a diretora da PSE da SNAS/MDS e dados dos Censos Suas de 2014 e 2015 e Suas 10. Por fim, são destacados brevemente os Creas no estado de São Paulo, com informações localizadas principalmente no *site* da Seds.

Com relação ao capítulo II, MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, inicia-se, na seção I, Município de São Paulo: desigualdades sociais e segregação, a reflexão da capital paulista, apresentando alguns dados da metrópole, a partir do Censo IBGE de 2010. Nesse debate, inserem-se os conceitos de metrópole, segregação, território e território de fronteira.

Na seção II, Assistência social no município de São Paulo: breve histórico, apresenta-se a política de assistência social da capital paulista e suas diferentes gestões para a assistência social, enfatizando a Portaria Smads 46/2010 (anexo), que institui o NPJ referenciado às unidades Creas.

Na seção III, A rede de proteção socioassistencial do município de São Paulo, destaca-se a rede de proteção social básica e a especial (média e alta complexidades) do município e alguns dos desafios para a supervisão técnica dos serviços realizada pela equipe estatal. Embora a supervisão técnica não tenha sido elencada entre os objetivos específicos, ao longo da pesquisa de campo e das entrevistas realizadas, foi identificada como um dos achados da pesquisa. Nesse debate, é ainda identificado que o agravamento das expressões da questão social rebate diretamente na reestruturação produtiva (RAICHELIS, 2010) afetando tanto os/as trabalhadores/as, quanto os usuários dos serviços.

Na seção IV, O processo de implantação do núcleo de proteção jurídico-social e apoio psicológico, discorre-se sobre a implantação do serviço NPJ a partir da entrevista realizada com a diretora da PSE e duas técnicas da Smads, destacando as motivações e o contexto para início do referido serviço.

Referente ao capítulo III, OS CREAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, na seção I, Eixos norteadores do trabalho dos Creas, são apresentadas as unidades

Creas do município de São Paulo e analisados os eixos norteadores para o desenvolvimento do trabalho das unidades e as equipes. Na seção II, Caracterização das unidades Creas em São Paulo, destacam-se as cinco unidades Creas da pesquisa de campo, São Mateus, Penha, Campo Limpo, Vila Maria e Sé, e os sujeitos da pesquisa de campo dos Creas. Nessa seção, são apresentadas as unidades Creas e alguns dos desafios apontados pelos entrevistados de ambas as equipes, estatal e NPJ.

No que tange ao capítulo IV, A RELAÇÃO CREAS E NPJ EM SÃO PAULO: GESTÃO COMPARTILHADA OU TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS? Destaca-se, na seção I, Terceirização: breves considerações, o conceito de terceirização, realizando um breve histórico e refletindo sobre as principais características, estratégias, os impactos, as tendências e a relação com o setor público e a área das políticas sociais, assumida como estratégia, principalmente a partir da chamada crise fiscal brasileira para justificar a redução dos gastos do Estado. Quanto à seção II, Terceirização/precarização nas unidades Creas, busca-se refletir sobre a terceirização das unidades Creas a partir das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, apresentando situações identificadas na fala dos sujeitos da pesquisa que caracterizam a terceirização das unidades Creas.

Nas Considerações Finais, são pontuados os principais aspectos, desafios e achados com a realização da pesquisa. Destacam-se, ainda, os Apêndices e Anexos elaborados para o estudo.

De modo geral, espera-se que o presente estudo contribua para o fortalecimento dos Creas no município de São Paulo, mas também nas perspectivas estadual e nacional, já que se identificou que, nacionalmente, o serviço ainda passa por um processo de amadurecimento. Nessa perspectiva, desejamos que este estudo corrobore com os profissionais que atuam nos Creas, gestores, usuários do serviço, assim como para futuros estudos acerca do objeto.

## **CAPÍTULO I**

### **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

O presente capítulo tem por objetivo contextualizar a política de assistência social no Brasil, apresentar os marcos normativos e o processo de implantação dos Creas, para avançar, nos capítulos seguintes, nas análises das particularidades da PSE e dos Creas no município de São Paulo. Organizado em quatro seções, traz, na primeira, um breve histórico da assistência social brasileira, com destaque para os principais instrumentos legais aprovados a partir da Constituição Federal de 1988. Na segunda seção, focaliza o Creas e seus normativos legais.

Na terceira seção, apresenta o histórico da implantação dos Creas e os dados nacionais contidos nos documentos Suas 10, Censo Suas de 2014 e 2015 e, ainda, traz reflexão sobre o panorama dos anos de 2015 e 2016, a partir de entrevista com a diretora nacional da PSE da SNAS/MDS; e algumas considerações sobre o Creas no estado de São Paulo. Esse conjunto de informações e reflexões subsidiam as discussões propostas nesta tese sobre as particularidades presentes nas unidades Creas no município de São Paulo.

#### **1.1 Assistência social: política pública de proteção social**

A assistência social brasileira tem sido objeto de muitas pesquisas, variados estudos e debates, principalmente em relação à sua natureza de política pública. Esses estudos são notáveis na área do Serviço Social, de forma expressiva no Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC-SP.

Nesse sentido, ao recorrer à parte da literatura<sup>10</sup>, foi possível constatar que, historicamente, a assistência social brasileira tem sido tratada como caridade, assistencialismo e benemerência, por parte do Estado e das instituições que executavam o atendimento, conforme destaca Mestriner (2001, p. 14):

---

<sup>10</sup> Sposati (1988); Iamamoto (2004); Yazbek (1993); Mestriner (2001).

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma dessas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado-Sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país.

Propondo o rompimento com essa concepção tradicional e conservadora de assistência social, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, apresenta avanços ao tratar da seguridade social no artigo 194 e estabelecer, entre suas políticas, a de assistência social, ao lado da saúde e previdência social, formando assim o tripé da seguridade social brasileira.

Enquanto política pública, a assistência social é reconhecida nos artigos 203 e 204, da Carta Magna, que estabelecem em linhas gerais que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social” (art. 203), além de propor a organização sob as diretrizes de descentralização político-administrativo, com a coordenação e normas gerais de competência da esfera federal e a execução dos estados e municípios com participação da sociedade por meio do controle social (art. 204).

No que tange à seguridade social brasileira, historicamente, sua lógica esteve voltada para a ideia de seguro, iniciada ainda com a Lei Eloy Chaves, em 1923 (BOSCHETTI, 2009), quando se acessavam determinadas políticas, como a saúde e a previdência, exclusivamente a partir de prévia contribuição. Nesse momento, a assistência social identifica-se com a filantropia e benemerência. Essa lógica exclusivamente contributiva de seguridade social começa a ser parcialmente alterada a partir da Constituição Federal de 1988, quando:

[...] as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). Conforme já indicado anteriormente (BOSCHETTI, 2004), aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (CF, artigo 194), não foram totalmente materializadas e outras orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (BOSCHETTI, 2009, p. 8-9).

Conforme cita a autora, as três políticas, previdência, saúde e assistência social, foram reorganizadas e reestruturadas sob novos princípios e diretrizes a partir da Constituição Federal de 1988, mas, na prática, não houve um sistema integrado e articulado, tendo em vista que se tem, de um lado, direitos ligados diretamente ao trabalho formal e à contribuição prévia (a partir da previdência social) e, de outro, direitos universais e seletivos (saúde e assistência social), mas que pouco interagem como sistema de seguridade social, tendo como um dos fatores o contexto do neoliberalismo, que:

[...] assolou o país a partir da década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais. A crise econômica vivida no país foi conduzida por um Estado que não assumiu compromissos redistributivos e o “conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema, encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar” (BOSCHETTI, 2009, p. 9, aspas do original).

A adoção da assistência social como política pública incorporada na seguridade social e analisada em nossa pesquisa, remonta ao momento de agravamento e retração das políticas sociais, conhecido como neoliberalismo, que Chauí (2011, p. 316) apresenta como:

[...] Solução capitalista para [...] quatro obstáculos<sup>11</sup> e, sobretudo a maneira pela qual, na luta de classes, o capital conseguiu neutralizar a contradição do modo de produção, ou o fundo público como antivalor, destruindo a relação entre o fundo público e a reprodução da força de trabalho (ou o salário indireto), dirigindo a totalidade dos recursos públicos para a acumulação do capital. É esse o sentido das privatizações e do encolhimento do Estado no polo dos direitos econômicos e sociais.

Para Chauí (2011, p. 317), a investida neoliberal foi a estratégia que o capital arquitetou para neutralizar a contradição do modo de produção, além do aumento das forças populares organizadas, dos partidos de esquerda que “[...] ameaçavam a ordem burguesa nacional”. Ainda segundo a autora, “[...] podemos definir politicamente o neoliberalismo como encolhimento da esfera pública e ampliação da esfera privada”. Esse processo, diferente de Chile, Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, no Brasil, ocorre na passagem de 1980 para os anos 1990, como o momento em que:

---

<sup>11</sup> A autora refere-se às “forças populares organizadas, os partidos de esquerda, a Guerra Fria e a relação entre capital e o trabalho” (CHAUÍ, 2011, p. 316).



[...] o Estado foi impelido a livrar-se das obrigações públicas de proteção e garantia dos direitos sociais. As conquistas sancionadas na Constituição de 1988, que resultaram das lutas sociais travadas em prol de mudanças profundas na direção político-econômica do país, tornaram-se alvo de violentos ataques, por parte das forças conservadoras, que culminaram nos mecanismos de revisão constitucional (AMARAL; CESAR, 2009, p. 7-8).

Nesse sentido, diante da estratégia neoliberal apresentada e adotada pelo Brasil, assim como em outros países, na seguridade social prevalece a lógica do seguro mediante prévia contribuição. Para Boschetti (2009), mantém-se o princípio da universalidade e da integralidade, com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Suas, mas ao mesmo tempo, é fortalecida a lógica do contrato com a previdência social.

[...]. Estabeleceu-se um sistema de seguridade social que, teoricamente, manteve o princípio de universalidade e integralidade no âmbito da saúde com Sistema Único de Saúde (SUS), que passou a reestruturar, a partir de 2004, a política de assistência social, com base no Sistema Único de Assistência Social (Suas), e que fortaleceu a lógica do seguro no âmbito da previdência, sobretudo com as reformas de 1998 e 2003. A seguridade social brasileira, desse modo, não avançou no sentido de fortalecer a lógica social. Ao contrário, caminhou na direção do fortalecimento da lógica do contrato, o que levou Vianna (1998) a caracterizá-la como “americanização perversa”, visto que, em sua análise, o sistema público foi se “especializando” cada vez mais no (mau) atendimento dos muito pobres”, ao mesmo tempo em que “o mercado de serviços médicos, assim como o de previdência, conquista adeptos entre a classe média e o operariado” [...]. (BOSCHETTI, 2009, p. 9, aspas do original)

Embora esse momento seja fortemente marcado pelas políticas neoliberais, é na contramão dessa tendência e pela pressão dos movimentos sociais, organizações de trabalhadores, etc.<sup>12</sup>, que o processo de reconhecimento da assistência social como política pública passa a ganhar maior espaço e visibilidade, quando, em 7 de dezembro de 1993, é promulgada a Loas<sup>13</sup>, que define em seu artigo 1º:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

<sup>12</sup> Cabe citar a relevante contribuição e as lutas dos movimentos sociais, dos trabalhadores, entre eles os assistentes sociais, das Universidades, como é o caso da PUC-SP, da Universidade de Brasília (UnB) e outras, da extinta Associação de Servidores (Asselba); Legião Brasileira de Assistência (LBA); de parlamentares e, de modo geral, da sociedade brasileira organizada e movimentos sociais.

<sup>13</sup> Sobre essa questão, ver Sposati (2004b).

Em nossa dissertação de mestrado (CORDEIRO, 2011, p. 41) verificamos que, a partir da Loas, a assistência social passa a ser concebida como política social, que abrange não somente a proteção, o amparo e a garantia das necessidades básicas, mas os desenvolvimentos humano e social dos segmentos vulneráveis da sociedade brasileira. Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 e a Loas de 1993 passam a ser considerados os principais marcos e instrumentos legais para a assistência social brasileira ser reconhecida como política pública.

O contexto de promulgação da Loas é marcado pelo governo do Presidente Itamar Franco, que toma posse com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e permanece na Presidência de 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995. Demarcamos essa passagem, tendo em vista que, com a aprovação da Loas, em 1993, considerava-se existir contexto favorável para o avanço da assistência social como política pública, mas, na prática, o que se viu foi o oposto.

O curto governo Collor de Mello (1990-92) e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-98/1999-2002) foram mais explícitos na sua rejeição aos preceitos constitucionais favoráveis à ampliação dos direitos sociais no país (PEREIRA, 2012, p. 740).

Esse processo, iniciado no governo Collor, que veta o primeiro projeto da Loas, ainda nos anos 1990<sup>14</sup>, é intensificado a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), já que é determinante a direção imposta aos direitos sociais e o sentido dado à política de assistência social, reeditando assim o velho assistencialismo (PEREIRA, 2012).

---

<sup>14</sup> Sobre esse contexto, Behring (2008, p. 113), destaca que: “a partir dos anos 1990, o Brasil adentrou num período marcado por uma nova ofensiva, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial. É um momento histórico com características diferentes do pós-64. Mas, certamente, configura-se como uma contra-reforma social e moral, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país. A dominação burguesa foi arranhada no processo de redemocratização, como explicitou o pleito eleitoral de 1989, no qual uma candidatura expressando aqueles processos de organização dos trabalhadores e das camadas médias, prognosticadas por Fernandes, chegou perto de ganhar as eleições para a Presidência da República. Collor de Melo foi vitorioso naquele momento, mas não representava a vontade política efetiva da burguesia brasileira, como o demonstraram os fatos ulteriores que resultaram no seu *impeachment* em 1992.”

Marca desse tratamento da assistência social do período FHC é encontrado no programa Comunidade Solidária<sup>15</sup>, instituído em 1º de janeiro de 1995, como um dos primeiros atos de FHC, através do Decreto 1.366, e implantado com a perspectiva de: “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da população que não dispõe de meios para prover suas necessidade básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (art. 1º do Decreto 1.336/1995).

Conforme assinalado, ao implantar o programa Comunidade Solidária, desconsidera a assistência social como política pública, reconhecida a partir da Constituição Federal de 1988 e da Loas, em 1993<sup>16</sup>, pois, segundo Sposati (2013, p. 671):

Esse desafio é, antes de mais nada, uma disputa de projeto político quanto à efetivação da assistência social enquanto política estatal. Há em curso, e já experimentado pelo modelo Comunidade Solidária, a concepção de que as organizações sociais sem fins lucrativos estariam mais preparadas para produzir atenções de assistência social com qualidade do que os agentes institucionais do Estado. Pode-se afirmar a partir desses dados que a gestão por ONGs de serviços sociais públicos está impulsionando a precarização da remuneração do trabalho profissional.

Nesse contexto neoliberal, também está em jogo a efetivação da assistência social como política estatal e o modelo do programa Comunidade Solidária, dirigido pela primeira-dama, que se justifica como uma alternativa para a oferta com qualidade da prestação dos serviços pelas ONGs do que pelas instituições estatais.

Ganha relevância a Reforma do Estado de 1995, que propõe a centralidade na desconstrução da dicotomia público/privado, propondo a “constituição de uma esfera pública não estatal” (BRETAS, 2016, p. 58). Justifica-se, essa reforma, a partir da denominada crise fiscal do Estado, que por sua vez se relaciona com a desaceleração do crescimento econômico e a erosão dos serviços sociais públicos (IAMAMOTO, 2008a).

---

<sup>15</sup> Com relação ao programa Comunidade Solidária, Peliano (1995, p. 21) define como: “uma proposta do governo federal de parceria entre os três níveis de governo — federal, estadual e municipal — e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão. Pretende ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa. A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do Comunidade Solidária não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Trata-se de um processo extremamente dinâmico, construído coletivamente”.

<sup>16</sup> Sobre essa questão, vide Montañó (2008).

Entendendo que a Reforma do Estado diz respeito às relações entre o Estado e a Sociedade Civil, o governo considera que o Estado deve deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” para se tornar *promotor e regulador* desse desenvolvimento, transferindo, para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado. Isso vai se traduzir na generalização da *privatização* das empresas estatais e na “publicização” dos serviços de saúde, educação e cultura”, tornando possível que o Estado abandone o papel de executar direto desses serviços. A “publicização”, na linguagem governamental, consiste na descentralização, para o setor público não estatal, da execução de serviços que não envolvam o poder de Estado, mas devam ser por ele subsidiados, como a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica. (IAMAMOTO, 2008a, p. 121). (itálicos e aspas originais).

Ainda sobre a Reforma do Estado, Behring (2008, p. 177) apresenta importante contribuição:

Já na apresentação do documento, Fernando Henrique Cardoso reitera os argumentos de que a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, mas o agravamento da crise fiscal e da inflação. Trata-se, para ele, de fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, especialmente os serviços básicos de cunho social. O Estado brasileiro é caracterizado como rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa. O salto adiante é a proposição da reforma gerencial voltada para o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando qualidade e produtividade no serviço público. O plano é base para um conjunto de reformas constitucionais, e o presidente convoca todos para o desafio de implementar a reforma, criando um “novo modelo de justiça social” (aspas do original).

As autoras mencionam a direção que a reforma do Estado propõe, no sentido das privatizações das empresas e dos serviços públicos, da publicização do setor público não estatal ao descentralizar a execução de serviços, justificada pela lentidão e ineficiência do Estado, em suma, o que se evidencia, a partir desse contexto, é a diminuição da responsabilidade estatal em relação aos serviços sociais públicos, argumento ideológico utilizado, segundo Montañó (2008, p. 41), para a “(contra)reforma do Estado” que não se justificou pelo “novo projeto econômico-político” (neoliberalismo), mas sim pela “burocracia, ineficiência e corrupção do Estado”.

Embora a abordagem seja apresentada principalmente no capítulo IV, cabe demarcar que o sentido como será tratada a terceirização, neste trabalho, a enfatiza como uma forma de precarização do trabalho, formando, assim, o binômio terceirização/precarização em que se transfere a responsabilidade desse contratado para um terceiro (ANTUNES, 2015; ANTUNES; DRUCK, 2013).

Em síntese, a terceirização é o fio condutor da precarização do trabalho no Brasil. E se constitui num fenômeno onipresente em todos os campos e dimensões do trabalho, pois é uma prática de gestão/organização/controle que discrimina, ao mesmo tempo que é uma forma de contrato flexível e sem proteção trabalhista. É também sinônimo de risco de saúde e de vida, responsável pela fragmentação das identidades coletivas dos trabalhadores, com a intensificação da alienação e da desvalorização humana do trabalhador, assim como é um instrumento de pulverização da organização sindical, que incentiva a concorrência entre os trabalhadores e seus sindicatos. Além disso, a terceirização põe um “manto de invisibilidade” dos trabalhadores na sua condição social, como facilitadora do descumprimento da legislação trabalhista, como forma ideal para que o empresariado não tenha limites (regulados pelo Estado) no uso da força de trabalho e de sua exploração como mercadoria. (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 19, aspas do original)

Nessa mesma perspectiva, Druck (2015, s.p.) acrescenta que:

No caso do setor público, aqui compreendido como a administração pública e empresas estatais, a expansão da terceirização tem um marco importante: os programas de privatização de empresas e de serviços públicos implementados nos anos 1990 e a reforma do Estado iniciada em 1995, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de responsabilidade do Ministério da Reforma do Estado (Mare).

Para a autora, o contexto neoliberal e a reforma do Estado iniciada no ano de 1995 tornam-se importantes marcos que corroboram para a expansão da terceirização/precarização do setor público no Brasil.

Apesar da investida neoliberal e da reforma do Estado, notam-se também, nesse ínterim, iniciativas pontuais voltadas para a política de assistência social, como a NOB-1997, que destacava a competência dos entes federativos; os níveis de gestão, operacionalização e a sistemática de financiamento; os critérios de partilha e prestação de contas dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social; além de instituir a Comissão Intergestores Tripartites (CIT) com caráter consultivo.

Nesse contexto, cabe ainda à PNAS-1998, que apresentava como princípios a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação e promoção da equidade garantindo a redução das desigualdades sociais e enfrentamento das disparidades regionais. Além da PNAS, observa-se a NOB-1998 que detalhava em linhas gerais o financiamento e os critérios de partilha dos recursos da política; as responsabilidades dos entes federativos; e os modelos de gestão, procedimentos para habilitação, as competências dos Conselhos de Assistência Social e das

Comissões Intergestores Bi (CIB) e Tripartites<sup>17</sup> como instâncias de negociação e pactuação.

Embora esses normativos apresentem, no conjunto, a proposta de universalizar os direitos sociais e garantir a redução das desigualdades sociais, observa-se o oposto, já que, de um lado, se tem avanço, ao reconhecer, por meio da Loas a assistência social como política pública, de outro, ocorre a reforma do Estado e a criação do programa Comunidade Solidária, ou seja, o retrocesso, já que o programa centralizava e coordenava todas as ações ligadas à assistência social, fortalecendo, inclusive, o primeiro-damismo, já que, nesse contexto, se busca privilegiar as políticas econômicas em detrimento das políticas sociais.

Foi com FHC, portanto, que ocorreu a maior incompatibilidade entre a agenda governamental e os direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Ao privilegiar, políticas monetárias, cambiais e fiscais implícitas no seu Plano Real, em detrimento de uma política econômica socialmente referenciada, cedo o Brasil voltou a ostentar elevados índices de desemprego formal, de achatamento dos salários, de aumento da carga tributária, de privatização do patrimônio público, de desfinanciamento das políticas sociais, de repúdio à política de assistência social, cujas funções passaram a ser transferidas para o setor voluntário da sociedade, reeditando-se, assim, o velho assistencialismo. E uma prática desse governo que mais penalizou as políticas de seguridade foi a transferência de receitas dessa área, constitucionalmente garantidas, para o setor econômico, por meio da DRU (Desvinculação dos Recursos da União) associada ao intento de reduzir a Seguridade Social mero seguro (PEREIRA, 2012, p. 742-743).

Em que pesem suas promulgações terem ocorrido durante o período neoliberal e da reforma do Estado, também cabe considerar que existiram resistências, como as próprias conferências de assistência social.

Nesse processo, inicia-se o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que perdurou por dois mandatos, de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011.

---

<sup>17</sup> “A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. (NOB/Suas/2005, p. 42). As Comissões Intergestores Bipartite (CIB) se constituem como espaços de interlocução de gestores sendo um requisito central em sua constituição a representatividade do Estado e dos municípios em seu âmbito, levando em conta o porte dos municípios e sua distribuição regional. Isto porque os seus membros devem representar os interesses e as necessidades coletivos referentes à política de assistência social de um conjunto de municípios e, ou, de todos os municípios, dependendo da representação ser do gestor estadual ou municipal.” (NOB/Suas/2005, p. 42).

O período é marcado pela aprovação de importantes instrumentos e normativos legais relacionados aos direitos sociais, como apontado a seguir.<sup>18</sup>

Um dos momentos importantes foi a IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pela Portaria 262/2003, do Ministério de Assistência Social, ocorrida de 7 a 10 de dezembro de 2003, em Brasília/DF. O tema da conferência tratou da Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania - Loas 10 anos, e entre suas contribuições consta a proposta de criação do Suas.

Destaca-se a aprovação da PNAS, em 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n. 145 e do Suas, aprovado pelo CNAS, através da NOB-130, em 15 de julho de 2005.<sup>19</sup>

A PNAS-2004 propõe efetivar em ações os conteúdos da Constituição Federal de 1988 e da Loas de 1993, avançando na construção de um sistema unificado, articulado nas três esferas de governo. Define suas ações a partir da centralidade da atenção à família, além de contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários em bens e serviços (CORDEIRO, 2011).

Entre os objetivos, a PNAS (2004, p. 27) aponta:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações, no âmbito da assistência social, tenham centralidade na família, e que garantam as convivências familiar e comunitária.

É preciso reconhecer que a PNAS/2004 e o Suas/2005 são avanços importantes para o reconhecimento da assistência social como política pública, principalmente nos eixos para a organização e estratégia das atenções e

---

<sup>18</sup> Nesse mesmo ano, é aprovada a Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. Em 7 de agosto de 2006, a Lei 11.340, que institui a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, conhecida como Lei Maria da Penha. Também se destaca a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004.

<sup>19</sup> Por uma opção cronológica, os demais marcos legais para a assistência social brasileira serão mencionados ao longo do trabalho, como: a NOB/RH/2006, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, a Lei do Suas (Lei 12.435, aprovada em 6 de julho de 2011 e sancionada, pela Presidenta Dilma Rousseff, que dispõe sobre a organização da assistência social, reconhecendo o Suas como Lei Federal), Nob/Suas/2012, entre outros.

seguranças, por outro lado, há limites em algumas de suas definições, como a estratégia de atendimento proposta em uma perspectiva socioterritorial e a organização das atenções sociais por níveis de complexidade, Proteção Social Básica<sup>20</sup> (PSB) e PSE de média e alta complexidades, a centralidade da atenção na matricialidade familiar e ao mencionar os usuários como “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos<sup>21</sup>” (PNAS, 2004, p. 27). Segundo Pereira (2015, p. 671):

Ao mesmo tempo que a divisão em proteções sociais, a indicação da família como protagonista do trabalho e a importância do território para se pensar o trabalho socioassistencial apontam para movimentos de rompimento com a forma tradicional de constituir-se o trabalho assistencial, essas definições programáticas têm protagonizado um retorno a formas moralistas de atender às demandas da população. [...] Nesse caso, a família como categoria central tende a ser levada a assumir a condição de responsável pela proteção de seus membros, pois não se trata de discutir as condições de vida das famílias da classe trabalhadora, mas de famílias pobres que necessitam de um trabalho de ativação para resolver seus problemas, os quais são decorrentes da sua incapacidade. Nessa mesma esteira, o território pode ser transformado em gueto, no qual as precárias condições de vida são atribuídas à falta de capacidade da comunidade de enfrentar seus problemas, devendo se traduzir o trabalho em organização local, destituída do direito à cidade. Colaboram com isso as categorias de vulnerabilidade e risco social, muitas vezes associadas à qualificação dos indivíduos e de seus lugares de moradia.

Para a autora, os limites nas definições estão relacionados ao fato de a política, como acepção jurídica, ter sido construída fora do debate com a sociedade e desvinculada da realidade da classe trabalhadora (PEREIRA, 2015). Essa questão apresenta importante reflexão<sup>22</sup>, já que, com base nas premissas e acepções da PNAS-2004 e do Suas-2005 que os/as trabalhadores/as do Suas operarão o sistema

<sup>20</sup> Para a PSB o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) passa a ser estratégico, pois se trata de unidade pública e estatal com gestão territorial, instalada em locais cujo índice de vulnerabilidade social seja expressivo. Tem como objetivo ações de proteção social, vigilância e defesa social, com o foco na matricialidade familiar. O fato de a unidade Cras ser territorializada credencia a ser a porta de entrada da população junto aos serviços da rede socioassistencial. Cabe ainda às unidades Cras, além de prestar serviços direto a população por meio dos plantões sociais, realizar a articulação da rede de serviços socioassistenciais juntamente com os demais serviços citados na tabela acima, além da gestão e acompanhamento de benefícios, realizando a supervisão e o monitoramento dos serviços conveniados da proteção social básica.

<sup>21</sup> Classificando-os como: “[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (PNAS, 2004, p. 27).

<sup>22</sup> Apresentaremos, ao longo deste trabalho, algumas dessas reflexões, quanto aos limites de alguns dos eixos e atenções da PNAS/2004 e do Suas/2005.



e, nesse sentido, ganha relevância compreender essas definições para evitar os riscos desse pragmatismo.

Quanto ao previsto na PNAS-2004, ao se configurar em uma perspectiva socioterritorial, organiza os municípios brasileiros a partir do porte (número de habitantes) e propõe as atenções voltadas para o território, já que, de acordo com o porte do município, é que serão estabelecidas as atenções da assistência social (Quadro 4).

**Quadro 4 – Porte dos municípios**

<b>Porte dos municípios</b>	
Municípios pequenos 1	Com população de até 20.000 habitantes
Municípios pequenos 2	Com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
Municípios médios	Com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
Municípios grandes	Com população entre 100.001 e 900.000 habitantes
Metrópoles	Com população superior a 900.000 habitantes

Fonte: PNAS (2004, p. 8)

A referida classificação, pensada para o ano de 2004, foi baseada nos dados do Censo IBGE de 2000 e, embora tenham se passado aproximadamente 12 anos, naquele momento, já existiam considerações acerca da forma de divisão municipal adotada na política.

[...] De certa forma foi banalizada a noção de porte de município. Para alguns gestores, ser de pequeno porte, é quase uma censura, pois parece significar viver a definição, mecânica ou burocrática, quanto ao que cabe, ou não cabe de atenções em um município de pequeno porte sem levar em conta o que a realidade demanda de atenções socioassistenciais de proteção social (SUAS 10, 2015, p. 19).

Ao analisar o Suas nos últimos 10 anos (2005-2015), a Pesquisa Suas 10<sup>23</sup> propõe reconsiderar a divisão por porte de município contida na PNAS-2004, uma vez que, nas primeiras “duas categorias estão 88% das cidades brasileiras. Isto significa que no intervalo entre 20 mil e 50 mil muitas expressões de agregação populacional estão contidas” (SUAS 10, 2015, p. 20). Ainda segundo o estudo:

<sup>23</sup> Pesquisa realizada no Brasil sob a coordenação técnica da Profa. Dra. Aldaíza Sposati.

A quase totalidade de gestores municipais implanta e opera o Suas em agregados de duas a dezoito mil famílias. As quantidades são proporcionalmente bem pequenas ao se ter por referência grandes centros urbanos. Torna-se claro que a base de definição de referência do Suas precisa ser revista. Ela precisa ser relacional à quantidade de habitantes, quantidade de famílias cadastradas, quantidade de famílias beneficiárias. Recomenda-se que um novo Plano Decenal do Suas deixe de aplicar o número absoluto para quantificar o referenciamento, e passe a aplicar um número proporcional ou relativo a, por exemplo, o CadÚnico (SUAS 10, 2015, p. 20).

O estudo aponta que a divisão por porte de municípios da PNAS/2004 precisa ser revisada, uma vez que, dentro do atual Pequeno Porte 1 (para população de até 20.000 habitantes), estão, por exemplo, o município de Serra da Saudade, com 818 habitantes, e Guaranésia, com 19.340 mil habitantes cada, ambos no estado de Minas Gerais (IBGE, 2015). Essa questão é um desafio para a administração pública, uma vez que:

[...] A realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados (RAICHELIS, 2010, p. 760).

Essa diferença populacional entre os municípios de Pequeno Porte 1, não é considerada para a PNAS/2004, uma vez que muitas das expressões populacionais podem não ser observadas nesse intervalo do número de habitantes (SUAS 10, 2015).

Nesse sentido, a pesquisa Suas 10 sugere a desagregação do Pequeno Porte 1 para Pequeno Porte 1 e 2 e a alteração da nomenclatura Metrôpole para Grande Porte 1 e 2, além do Médio Porte (Quadro 5):

**Quadro 5** – Classificação e subclassificação em portes da população dos municípios. PNAS/2004, SNAS/MDS, Brasil, 2015

<b>Classes/Habitantes</b>	<b>Subclassificações/Habitantes</b>
Pequeno Porte 1 (Até 20.000)	PP1a - até 2.500 PP1b - de 2.501 a 5.000 PP1c - de 5.001 a 7.500 PP1d - de 7.501 a 10.000 PP1e - de 10.001 a 15.000 PP1f - de 15.001 a 20.000
Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000)	PP2a - de 20.001 a 40.000 PP2b - de 40.001 a 50.000
Médio Porte (50.001 a 100.000)	PMa - de 50.001 a 75.000 PMb - de 75.001 a 100.000

**Quadro 5** – Classificação e subclassificação em portes da população dos municípios. PNAS/2004, SNAS/MDS, Brasil, 2015

Classes/Habitantes	Subclassificações/Habitantes
Grande Porte 1 (100.001 a 900.000)	GP1a - de 100.001 a 300.000 GP1b - de 300.001 a 600.000 GP1c - de 600.001 a 900.000
Grande Porte 2 (acima de 900.001)	GP2a - de 900.001 a 1.500.000 GP2b - de 1.500.001 a 2.500.000 GP2c - de 2.500.001 a 3.500.000 GP2d - de 3.500.001 a 8.000.000 GP2e - mais de 8.000.000

Fonte: Suas 10 (2015, p. 21)

Essa nova classificação, embora ainda não tenha entrado em vigor, além de corroborar para a implantação mais equânime do Suas em todo o território nacional, contribuirá para a gestão descentralizada e participativa, uma vez que os serviços socioassistenciais no Suas são organizados<sup>24</sup> tendo como referência a vigilância socioassistencial<sup>25</sup>, a proteção social e a defesa social e institucional<sup>26</sup>, além de que os objetivos dos projetos e benefícios são voltados para “a matricialidade familiar<sup>27</sup>, seus membros e indivíduos e o território como base de organização” (PNAS, 2004, p. 33).

Além da divisão por porte de municípios da PNAS/2004, o Suas/2005 divide a gestão da política de assistência social em quatro níveis, a saber: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. A gestão municipal possui três níveis possíveis - inicial, básica e plena – e, de acordo com o nível, o município possui requisitos, responsabilidades e incentivos diferenciados, que, em linhas gerais, são definidos pela NOB-Suas (2005, p. 24 e 26), como:

<sup>24</sup> Conferir PNAS (2004, p. 33-34).

<sup>25</sup> “A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável.” (SUAS, 2005, p. 19)

<sup>26</sup> Em linhas gerais, podemos destacar a defesa social e a institucional como locus para que cidadãos se manifestem quanto a situações de violações de direitos, empoderando esses para a ruptura de ideias de tutela e submissão, entre outros para a “[...] conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social.” (SUAS, 2005, p. 19)

<sup>27</sup> Sobre a matricialidade familiar, cabe refletir sobre o que Iamamoto (2009, p. 9) apresenta, como: “[...] a tendência de fragmentar os usuários dessas políticas segundo características de geração – jovens, idosos, crianças e adolescentes –, de gênero e étnico-culturais – mulheres, negros e índios –, abordados de forma transclassista e em sua distribuição territorial, o que ocorre em detrimento de sua condição comum de classe. [...] É nesse contexto que a família passa a ocupar lugar central na política social governamental, tida como célula básica da sociedade, mediando a velha relação entre “homem e meio”, típica das formulações profissionais ultraconservadoras [...]” (aspas do original)

Gestão inicial: Os municípios que não se habilitarem à gestão plena ou à básica receberão recursos da União, conforme série histórica, transformados em piso básico transição e piso de transição de média complexidade e piso de alta complexidade I, conforme estabelecido no item “Critério de transferência” desta Norma, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Gestão básica: Nível onde o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso tem que se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território.

Gestão plena: Nível onde o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Entre os três níveis, a gestão plena é aquela em que o município mantém totalidade da assistência social, ou seja, além da proteção social básica, deverá também ofertar a rede de PSE de média e alta complexidades. Embora não seja destinada exclusivamente a municípios de grande porte e metrópole, o nível de exigência faz com que os municípios de pequeno porte, que são maioria no Brasil, sejam menos credenciados a esse nível de gestão, uma vez que as obrigações são maiores e, conseqüentemente, as estruturas institucionais são mais frágeis e com “recursos humanos reduzidos e pouco qualificados.” (RAICHELIS, 2010, p. 760)

Em suma, a NOB-Suas/2005 buscou materializar a Loas, ou seja, pautar a Assistência Social como política pública. Nesse sentido, Yazbek (2006, p. 130) destaca que:

O Suas é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

Conforme menciona a autora, a constituição do Suas dá-se por meio do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que são prestados de forma direta ou indireta para a população, através de convênios<sup>28</sup> firmados entre Estado e ONGs.

<sup>28</sup> “O convênio tem sido o instrumento utilizado na prestação de serviços socioassistenciais em parceria, por meio do qual se firmam (ou deveriam se firmar) compromissos entre as partes, para a

Essa relação entre Estado e ONGs remete aos conceitos de público e privado, que caracteriza a política de assistência social brasileira e remonta ainda às primeiras décadas do século XX, já que, nesse contexto, a assistência social sempre se fez de forma dúbia, reconhecendo principalmente o “campo dos sem fins lucrativos”, do que a “responsabilidade pública e estatal.” (MESTRINER, 2001, p. 17).

[...] Pode-se dizer que a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado. (MESTRINER, 2001, p. 17)

Referenciada em Mestriner (2001), demarca-se que a construção da assistência social perdurou no campo da solidariedade, filantropia e benemerência e que sua resistência para o reconhecimento como política pública, em termos legais, inicia-se principalmente a partir de 1988.

O conceito de público, de modo geral, está relacionado ao bem comum para os indivíduos e vinculado ao Estado.

Percebe-se assim que, historicamente, a categoria ‘público’ está vinculada ao Estado, que, segundo Dallari (2000), como sociedade política, tem um fim geral – o bem comum, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares (DALLARI, 2000, apud MACIEL; BORDIN, 2014, p. 18). (aspas do original)

Na mesma perspectiva, o conceito de esfera pública também está relacionado ao bem comum e coletivo de determinada sociedade, constituída em um espaço essencialmente político e também deliberativo, conforme expõe Raichelis (2006, p. 8):

[...] A esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade, onde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica na ação e na deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum/coletivo.

Quanto à esfera privada, essa pode ser destacada a partir do momento em que “[...] a sociedade vai se constituindo contraposta ao Estado e delimita um âmbito privado claramente distinto do poder público-estatal” (HABERMAS, 1981, p. 62, apud RAICHELIS, 2015, p. 63). Nessa perspectiva:

A construção de uma esfera pública não-estatal é vista, de acordo com Raichelis (1998, p. 26-27) como um espaço que transcenderia a “forma estatal” ou “privada” (mercantil). Assim, como afirma Raichelis (1998, p. 80-82), “essa nova esfera pública não estatal reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil”. Com isso teremos “configurada a ideia de controle público sobre as ações do Estado mediante o fortalecimento das organizações da sociedade civil, capaz de limitar sua subordinação automática a interesses puramente privados mercantis”. A superação da dicotomia entre o privado e o estatal vai se dar pela mediação dessa esfera pública, como expressão de processos democráticos, publicizadores e de controle social. “Ou seja, cada vez mais o público não se reduz ao estatal, nem este é capaz, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera, de representar o interesse público. Da sua parte, o privado também não se identifica automática e exclusivamente com a esfera puramente mercantil” (DURIGUETTO, 2005, p. 93). (aspas do original)

Conforme expõe a autora, a esfera pública se torna central, já que será sua a mediação que propõe superar a dicotomia entre o estatal e o privado. Nesse contexto, o processo de retração da esfera pública estatal, com a privatização das empresas e dos serviços públicos, principalmente relacionada à política de assistência social, intensifica-se a partir das políticas neoliberais dos anos 1990, embora, conforme assinalado, no Brasil, em se tratando da assistência social, tenha sempre existido estreita relação entre público e privado, mas de maneira distinta da constatada a partir da investida neoliberal.

A partir da retração ou crise do Estado, Coutinho (2006) apresenta duas propostas para sua redefinição, uma que caminha pela liberal-corporativa, em que prevalecem os interesses da burguesia, desconstruindo o público e transferindo para o “mercado a regulação dos problemas sociais e econômicas” (Coutinho, 2006, p. 195-196), tratando-se do “[...] aberto predomínio do privado sobre o público, um predomínio ainda maior do que aquele vigente no velho tipo de Estado ‘varguista’ [...]”, o qual caminhamos a passos largos.

A segunda proposta, Coutinho destaca como democrática, já que “[...] o Estado certamente terá um lugar privilegiado, mas a dimensão do público deverá também incluir os organismos da sociedade civil [...]” (2006, p. 195-196), nessa perspectiva, além do político e deliberativo, o espaço público ampliaria a participação, a socialização e as tomadas de decisões passariam a ser amplamente compartilhadas junto com a sociedade civil, tendo em vista que “[...] representa os interesses das classes subalternas, centrada na reconstrução ou redefinição do espaço público [...]”, (2006, p. 195-196), em que a democracia, também conduzirá um novo modelo de Estado, “[...] mas também a uma sociedade de novo tipo, à

sociedade socialista, única capaz de garantir as condições de um efetivo predomínio do interesse público na esfera da vida social e política.” (Coutinho, 2006, p. 196)

Com base na reestruturação para a prestação de serviços pelos setores privado e público não estatal, acrescenta-se ainda à política de assistência social a intensificação das parcerias entre o Estado e as ONGs e diminuição da ação direta da assistência social pelo Estado, o que, segundo Sposati (2013, p. 671), “[...] é fundado numa proposta de trabalho com pequenos grupos, com indivíduos e não com garantias ou certezas de proteção social a todos”. Esse processo corroborou para o chamado “boom das ONGs” no campo da assistência social, nos anos 1990, quando se registra o aumento das organizações sem fins lucrativos na oferta e prestação de serviços.

Esse aumento expressivo é identificado na pesquisa *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos* (Fasfil<sup>29</sup>) no Brasil (IBGE, 2010), quando, entre 1991 a 2000, foram constituídas 90.079 novas Fasfil, e, dessas, 9.394 mil eram ligadas à assistência social.

Das novas instituições privadas e sem fins lucrativos criadas entre os anos de 2006 a 2010, nota-se que 60.265 são unidades gerais, enquanto que 4.698 se relacionam à assistência social. A partir de 2005, quando se institui a NOB-Suas, as organizações sem fins lucrativos interessadas em fazer parte desse sistema devem se submeter aos princípios e às diretrizes que orientam o Suas, dessa forma, Raichelis (2010, p. 765-766), destaca que:

Para integrar um sistema público estatal de assistência social, essas entidades e organizações sociais devem ser submetidas aos mesmos princípios e diretrizes que orientam o Suas, considerando o acesso ao fundo público para financiar atividades de assistência social por ela desenvolvidas (por meio de convênios e repasses diretos de recursos), e também as imunidades e isenções fiscais das entidades beneficentes que acessam o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), recentemente regulado.

Entre os princípios e as diretrizes, podem também ser considerados os pactos estabelecidos e centrados na atenção à população, uma vez que:

---

<sup>29</sup> A pesquisa classifica as Fundações privadas e associações sem fins lucrativos nas seguintes áreas: habitação, saúde, cultura e recreação, educação e pesquisa, assistência social, religião, partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, meio ambiente e proteção animal, desenvolvimento e defesa de direitos e outras instituições privadas sem fins lucrativos. A pesquisa completa está disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes\_Privadas\_e\_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2016.

A relação público-privada encontrou avanços pelo estabelecimento de pactos centrados na atenção à população. Entretanto, está é uma questão onde os entendimentos são diferenciados e, por vezes, dissonantes com os dispositivos normativos, sendo um campo de tensão no desenvolvimento do Suas (BRASIL, 2013, p. 48-49).

Esses avanços são diferenciados, pois ocorrem em um campo de tensão, já que se trata de um sistema que visa consolidar o que está previsto na Constituição Federal de 1988 e na Loas de 1993, de que a assistência social é uma política pública de proteção social e deve compor um sistema de garantia de direitos, previsto no sistema de seguridade social brasileiro. Dessa forma, tensões ocorrerão, pois o *status* de política pública e os avanços que ocorreram a partir da PNAS/2004 e do Suas/2005 são evidentes, contrariando, assim, aqueles que ainda tratam a assistência social como não política, como filantropia, benemerência, etc.

Não obstante, conforme já destacado, essa relação público/privado, a partir do Suas/2005, também se intensifica e apresenta novas características, tanto para o setor público estatal, quanto para o setor privado, com as ONGs, tendo em vista os pactos celebrados e estabelecidos para a parceria. No caso da PNAS/2004, é destacado que a PSB será executada nos Cras e PSE nos Creas, mas também em entidades e organizações de assistência social (PNAS, 2004, p. 29), já que se propõe um sistema descentralizado e participativo, que perpassa também as organizações e entidades sociais, “[...] articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área” (PNAS, 2004, p. 36).

Nesse sentido, pode-se considerar que a esfera privada, ou pública não estatal, assume parte da prestação dos serviços da política de assistência social, embora, segundo Sposati (2013, p. 658), identificar o lócus intermediário entre o público e o privado é complexo, o que contribui para a não efetivação da universalidade da atenção à população.

A PNAS/2004 define que a sociedade civil participará como parceira, complementando a primazia do Estado, ofertando serviços, programas, projetos e benefícios na área da assistência social por meio de entidades prestadoras de serviços. Com relação ao Suas/2005, nota-se que as entidades prestadoras de serviços assumem também o papel de cogestoras nos conselhos de assistência social e na luta pela garantia de direitos sociais (PNAS, 2004, p. 47).



Embora os dois normativos legais mencionem o papel das instituições prestadoras de serviços, os textos pouco avançam quanto às definições, permitindo, assim, diferentes interpretações e ações das instituições, como no caso das unidades Creas, onde se observa a convivência de diferentes formas de contratação das equipes, estatal e CLT, executando o serviço.

Na perspectiva de reconhecer a complexidade das múltiplas situações, a PNAS/2004 e o Suas/2005 organizam as atenções sociais por níveis de complexidade, ou seja, proteções sociais. Nesse sentido, antes de apresentar as proteções sociais básica e especial (de média e alta complexidades), cabe refletir sobre o conceito de proteção social, o qual, segundo Sposati (2009, p. 10) deve superar a lógica de prevenção quando o risco e/ou a vulnerabilidade<sup>30</sup> já estão instalados, consistindo na ação de proteger indivíduos e/ou famílias contra os riscos inerentes à vida humana. A autora define a proteção social como uma política que compõem um conjunto de direitos, visando à preservação, segurança e ao respeito para seus cidadãos.

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos. (SPOSATI, 2009, p. 10)

Na mesma perspectiva, Jaccoud (2009, p. 58) também define proteção social como o “[...] conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”.

Ainda segundo Sposati (2004a, p. 43):

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania.

---

<sup>30</sup> “A vulnerabilidade e o risco devem ser compreendidos a partir de um conjunto de fatores de ordem estrutural, produzidos por políticas econômicas se contrapõem às políticas sociais. Esta relação desigual permite a destituição de direitos, a precarização das relações de trabalho e, entre outras consequências, a desconstrução dos mecanismos de proteção. ‘Não basta que as políticas públicas sejam descentralizadas pelos territórios da cidade, mais do que isso é preciso que estes territórios exerçam um papel de sujeito e não apenas de objeto das políticas públicas’.” (KOGA, 2011, p. 296, apud SEMZEZEM; ALVES, 2013, p. 162, aspas do original).

Ambas as autoras corroboram que a proteção social engloba iniciativas públicas voltadas a serviços com o objetivo de evitar situações de risco ou privações para os cidadãos e, por isso, são necessárias articulações entre ações públicas e/ou reguladas estatalmente.

Além dessas considerações, Sposati (2004a) afirma que a política de assistência social, no âmbito da proteção social, atua no campo de riscos e vulnerabilidades sociais, aprofundando recursos materiais, ou outros, com o objetivo de garantir a efetividade e ampliação dos direitos de cidadania.

Historicamente, no caso brasileiro, identificamos, em nossa dissertação de mestrado (CORDEIRO, 2011), que a proteção social brasileira estruturou-se a partir de duas frentes: uma voltada para a atenção a questões trabalhistas, como o início da política social e do direito social, e, outra, para as necessidades mais amplas da sociedade civil.

A perspectiva trabalhista concretizou-se no governo Vargas, ainda na década de 1930, durante o qual as legislações eram “[...] baseadas na proposta de um Estado social autoritário [...]”, objetivando propor “[...] medidas de cunho regulatório e assistencialista [...]” (COUTO, 2008, p. 117).

[...] Configurou-se, assim, um sistema de proteção social formulado a partir do Poder Executivo e orientado por uma política voltada ao trabalho urbano-industrial. Dessa forma, as políticas sociais podem ser caracterizadas como políticas de recorte seletivo, dirigindo-se a um grupo específico, e fragmentadas, por responderem de maneira insuficiente às demandas. (COUTO 2008, p. 117)

A segunda perspectiva de proteção social, isto é, de atenção mais ampla para as necessidades da sociedade civil, concretiza-se nas áreas das políticas de educação, saúde e outras. A proteção social brasileira ganha amplitude em seu caráter, a partir da Constituição Federal de 1988, passando a ter novos alicerces, principalmente por voltar sua atenção a situações de enfrentamento à pobreza (CORDEIRO, 2011).

Não obstante, consideramos que a proteção social brasileira se apresenta de duas formas, uma contributiva, na lógica do seguro e reconhecida na previdência social (SPOSATI, 2013) e outra, de forma não contributiva, que tem a saúde e assistência social como duas de suas políticas públicas.

A assistência social, política pública de proteção social, opera por um sistema único federativo, o Suas, em implantação em todo o território nacional. Como a saúde sua condição de política de proteção social é distinta da forma de seguro social (SPOSATI, 2013, p. 664).

Ainda segundo a autora:

[...] a proteção social transita entre o campo público e o privado como se esse lócus intermediário de difícil caracterização de responsabilidades para com a atenção a ser prestada fosse, na sociedade do capital, lugar compatível e aceitável à sua natureza de apoio a trabalhadores que não estão necessariamente em exercício do trabalho. São acolhidas nesse nicho difuso de responsabilidades entidades ou organizações sociais que se apresentem como não lucrativas e/ou de atenção gratuita, e muito raramente como coprodutoras de atenções na condição de direito social (SPOSATI, 2013, p. 658).

Por outro lado, não podemos desconsiderar que, na sociedade capitalista, em que o poder estrutural do capital passa pelas instituições financeiras, comerciais e tecnológicas, limites também são colocados para a proteção social.

A proteção social pensada como um tipo de provisão de bem-estar coletivo tem sofrido as seguintes injunções, para não dizer desmoralizações, principalmente quando se destina aos mais pobres: é tratada, pejorativamente, como tutela ou paternalismo estatal, o que desqualifica o seu *status* de política pública e estigmatiza tanto os que com ela trabalham quanto os que a ela fazem jus. Contudo, contraditoriamente, apesar de menosprezada, ela não é descartada pelo sistema que a engendra, mas colocada a serviço da satisfação das insaciáveis necessidades do capital, em detrimento da satisfação das necessidades sociais, que vem sendo ostensivamente rebaixadas em nível bestial de sobrevivência animal (PEREIRA, 2013, p. 640, *itálico do original*).

Para a autora, mesmo que desprezada, a assistência social se torna uma estratégia funcional para o processo de acumulação do capital. Podemos considerar também as propostas para a reforma da previdência, com destaque para a que está em pauta no ano 2017<sup>31</sup>, com o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 287-

---

<sup>31</sup>“A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) [...] apresentada pelo presidente Michel Temer exige que o trabalhador, seja homem ou mulher, contribua durante ao menos 25 anos com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e tenha uma idade mínima de 65 anos de idade para ter acesso ao benefício. De acordo com as regras atuais, o trabalhador pode escolher entre a aposentadoria por idade, com limites de 65 anos para homens e 60 para mulheres, ou por tempo de contribuição, fixados em 35 e 30 anos, respectivamente. No novo modelo, o trabalhador não terá direito à aposentadoria integral mesmo que contribua por 25 anos. [...]. Para ter acesso ao benefício integral da aposentadoria, o trabalhador terá de encarar, segundo a nova proposta, no mínimo 49 anos de trabalho formal. As regras valeriam para homens com menos de 50 anos e mulheres com idade inferior a 45. No caso dos servidores públicos, será extinta a chamada ‘integralidade’, ou seja, o recebimento da aposentadoria com base no salário integral do servidor. Já os trabalhadores rurais deverão fazer contribuições obrigatórias para a Previdência Social para ter direito à aposentadoria. Hoje os produtores rurais conseguem se aposentar sem contribuir.” (Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/reforma-da-previdencia-desagrada-centrais-sindicais-proximas-a-temer>>. Acesso em: 20 jan. 2017).

A/2016, que aguarda parecer da comissão especial da Câmara dos Deputados, em que o maior prejudicado será o trabalhador, já que, para acessar a previdência social pública, esses deverão contribuir ainda mais, no caso, aqueles que dispõem de recursos financeiros podem recorrer às chamadas previdências privadas, favorecendo, assim, o grande capital.

Visando reforçar o sistema de proteção social brasileiro, cabe mencionar que tanto a PNAS/2004, quanto o Suas/2005, definem princípios e garantias para a proteção social, a saber: a matricialidade familiar; territorialização; proteção pró-ativa; a integração à seguridade social; e a integração às políticas sociais econômicas.

Como garantia, destacam-se as seguranças sociais de acolhida; social de renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais<sup>32</sup>. De modo geral, são essas seguranças sociais que orientam as ofertas disponibilizadas pelo Suas/2005 e que terão a divisão das proteções sociais em básica e especial (média e alta complexidades) como estratégia na garantia da proteção social.

Com base no conceito de proteção social antes exposto, a definição adotada pela PNAS/2004 e o Suas/2005, acerca da divisão das proteções sociais em básica e especial, ultrapassa a perspectiva compensatória de entendimento provida pela assistência social, a partir do risco já instalado. Nesse aspecto, Sposati (2006, p. 112) cita que:

O Suas, ao propor a proteção social básica além da especial, ultrapassa o “caráter compensatório” do entendimento corrente da proteção social provida pela assistência social como política de seguridade social por ocorrer, via de regra, após a gravidade do risco instalado. (aspas do original)

À proteção social básica cabe prevenir situações de risco, desenvolvendo potencialidades, por meio do fortalecimento dos vínculos familiar e comunitário. Essa proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos de acolhimento para a convivência e socialização das famílias e indivíduos, com o objetivo de prevenir situações de risco.

---

<sup>32</sup> Está relacionado a situações de caráter transitório e eventuais.

Tem como foco populações que estejam em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos. No que se refere à execução dos serviços, esses acontecem de forma direta, por meio do Cras, por outras unidades públicas de assistência social, ou até mesmo de forma indireta pelas organizações sociais conveniadas.

No que tange à proteção social especial, tem-se como foco a atenção voltada a famílias e indivíduos em situações de risco pessoal e social, caracterizadas como: situação de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004).

Quanto aos serviços da proteção social especial, a PNAS (2004, p. 31) define que: “têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo”.

Essa categoria de proteção requer acompanhamento individual, com mais ênfase nas famílias e nos indivíduos. Por tratar de riscos pessoal e social, deve ser tomada com mais precaução e atenção, sendo que, muitos casos, têm relação próxima com o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Esse modelo de proteção classifica-se em duas modalidades, de média e de alta complexidade. Com relação à média complexidade, a PNAS (2004, p. 32) define que:

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e/ou acompanhamento sistemático e monitorado.

Os serviços oferecidos na proteção de média complexidade consistem de: orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto – Prestação de Serviços Comunitários (PSC) e Liberdade Assistida (LA). Entre os serviços ofertados, destacamos que o Creas encontra-se situado nessa categoria.

No que se refere à alta complexidade, os serviços são:

Aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário (PNAS, 2004, p. 32).

Nessa proteção, os serviços concedidos são de: atendimento integral institucional; casa lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas de privação de liberdade e trabalho protegido (PNAS, 2004).

Observa-se que o Suas alcançou importantes avanços normativos, com leis, decretos, portarias e resoluções da CIT e do CNAS, propondo o aprimoramento e a operacionalização do sistema, principalmente observados na Lei n. 12.435/2011, que altera a Loas/1993 e, de modo geral, todas essas mudanças são incorporadas na NOB-Suas/2012<sup>33</sup>.

Outra consideração é quanto à divisão das proteções sociais, a partir de níveis de complexidades, diferenciando a atenção a ser fornecida e ultrapassando o caráter histórico atribuído às práticas de assistência social.

Embora a divisão das proteções seja considerada estratégia para superar o caráter compensatório da assistência social (SPOSATI, 2006), cabe considerar os limites, tendo em vista a cisão entre as proteções, a partir de algumas questões, como: O que determinará o acesso da família à proteção social básica? Será a inclusão em um Programa de Transferência de Renda (PTR)? Qual o critério para ser atendido em um Creas? O que caracteriza a quebra de vínculos familiares e a institucionalização de uma criança ou um idoso?

---

<sup>33</sup> “Em apresentação na 205ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social, ocorrida entre 16 e 18 de outubro de 2012, a então secretária nacional de Assistência Social, Denise Colin, apresentou as principais mudanças da NOB-Suas/2012, a saber: Inclui entre os objetivos da Assistência Social a Proteção Social, a Vigilância Socioassistencial e Defesa de Direitos; Estabelece os níveis de proteção social básica e especial; Dispõe sobre os Cras e Creas como unidades de referência da assistência social; Autoriza o pagamento de profissionais com recursos do cofinanciamento federal; Institui o IGD-Suas; Estabelece que os Conselhos de Assistência Social são vinculados ao órgão gestor da política de assistência social; Para efeitos do BPC, conceitua “família” e “pessoa com deficiência”; Institui os Paif, Paefi e Peti; Estabelece que cabe ao órgão gestor da assistência social gerir o Fundo de Assistência Social, nas esferas de governo; Estabelece que o cofinanciamento da política no Suas, nas esferas de governo, se efetua por meio de transferências automáticas entre os Fundos de Assistência Social, entre outros.” <<https://conferencianacional.files.wordpress.com>> Ata reunião da 205ª reunião ordinária do conselho nacional de assistência social (CNAS). Acesso em 22 fev. 2017.

Essas questões fazem pensar no mencionado por Pereira (2015, p. 671-672), uma vez que segundo a autora, deve-se atentar para o resgate de antigas formas moralistas de atender à população:

É preciso escapar do pragmatismo, da empiria que tem alimentado as análises apressadas que são realizadas no campo da assistência social. Fugir das armadilhas que apontam esse campo como do adestramento da população usuária, construindo modelos ideais de famílias, de serviços, de territórios, sem considerar as condições de vida, de luta e de resistência dessa população. É preciso garantir um serviço de qualidade, conectado com as necessidades sociais da população. E ao realizá-lo reafirmar a condição de classe, que se expressa também na pobreza imposta à classe trabalhadora, com a destituição do direito de usufruir da riqueza socialmente produzida. (PEREIRA, 2015, p. 672)

As reflexões apresentadas por Pereira, indagam sobre a ausência da conexão das definições propostas na PNAS/2004 e no Suas/2005 com a realidade das famílias e usuários, já que será nessa realidade que, principalmente, se expressarão as características de muitas dessas famílias, que não se definem com um padrão único e imutável de modelo familiar.

Essa realidade também se constitui nos territórios, onde se manifestam as expressões da questão social, mas deve-se considerar nesse debate o cuidado ao homogeneizar territórios de pobreza e a criação de guetos (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, *et al.*, 2012). As questões acima levantadas, se forem pensadas e consideradas fora do contexto vivido por essas famílias, perdem o sentido e a apreensão da realidade, podendo contribuir para visões moralistas e fragmentadas do trabalho social.

A seguir, apresentamos as características do Creas a partir dos normativos legais que norteiam a unidade de referência.

## 1.2 Creas: normativos legais

Para apresentar o Creas e seus normativos, cabe inicialmente mencionar a PNAS (2004, p. 32) que considera que:

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

O Creas diferencia-se dos serviços da proteção social básica, por dar ênfase ao trabalho especializado, atendendo a situações de violação de direitos, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Embora se tenha a definição nesse normativo, segundo Gomes e Nery (2013), a abordagem tratada, tanto na PNAS/2004, quanto na NOB-Suas/2005 são genéricas, a saber:

Todavia, é possível dizer que tanto a PNAS 2004 quanto a Norma Operacional Básica de 2005 (NOB/Suas) abordam o Creas de forma genérica, uma vez que este último normativo apresenta o modo de operação e ofertas da proteção social especial sem distingui-las entre média e alta complexidade, assim como não atribui ao Creas a devida centralidade como unidade pública estatal na referência das situações de violação de direitos. Desta forma, trata-se de mais um aspecto que contribui à possível fragilidade da identidade do trabalho socioeducativo a ser desenvolvido no Creas e seu lugar dentro do SUAS (GOMES; NERY, 2013, p. 20).

Essa pouca definição quanto aos Creas na PNAS/2004 e na NOB/Suas/2005, começa a ser melhor trabalhada quando o MDS, para dinamizar o serviço, desenvolve o *Guia Creas* (GUIA DE ORIENTAÇÃO N. 1, 1ª VERSÃO, s.d.) e o documento de *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social* (2011). Nesses documentos, encontra-se todo o conteúdo de desenvolvimento do Creas, como a caracterização, organização, gestão, os eixos, a estrutura de equipe, os serviços ofertados, etc. (GOMES; NERY, 2013).

Com relação à característica do Creas, observa-se que, de acordo com a norma, este deve ser uma unidade pública estatal de atenção especializada à população com direitos violados. Suas ações devem fomentar o atendimento e o acompanhamento a partir de um conjunto de profissionais especializados.

O Creas constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos



que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado (CREAS – GUIA DE ORIENTAÇÃO N. 1, 1ª VERSÃO, s.d., p. 4).

Nesse sentido, destaca-se o território e a localização da unidade Creas, que deve ser de fácil acesso para as pessoas, e a rede de serviços socioassistenciais. Para realizar as ofertas socioassistenciais nas unidades Creas, a NOB-RH/2006 exige como equipe mínima para atender à população, os profissionais destacados no Quadro 6.

**Quadro 6** – Recursos Humanos por nível de gestão

<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais</b>
<b>Obs.: Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>	<b>Obs.: Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>
1 coordenador/a	1 coordenador/a
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo/a	2 psicólogos/as
1 advogado/a	1 advogado/a
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo/a	1 auxiliar administrativo/a

Fonte: NOB-RH/2006

Com base no nível de gestão (inicial, básica e plena), será determinada a equipe que realizará as ofertas socioassistenciais nas unidades Creas, como a acolhida, o atendimento, as visitas domiciliares e os grupos. Essa equipe deve ter como centralidade da atenção a família, potencializando os recursos e o protagonismo na participação social a partir de uma atenção especializada, objetivando o acesso a direitos socioassistenciais.

Na perspectiva de manutenção da rede de serviços, cabe ao Creas ainda ser um dos articuladores da rede de proteção de média complexidade em interface com a básica e a especial, as demais políticas públicas e outros setores, a fim de tornar as ações integradas. Nesse sentido, deve articular reuniões e encontros periódicos com a rede local de serviços.

O Creas deve articular os serviços de média complexidade e operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e movimentos sociais. Para tanto, é importante estabelecer mecanismos de articulação permanente, como reuniões, encontros ou outras instâncias para discussão, acompanhamento e avaliação das ações, inclusive as intersetoriais (CREAS – GUIA DE ORIENTAÇÃO N. 1, 1ª VERSÃO, s.d., p. 5).

Embora os normativos legais estabeleçam o Creas como articulador da rede de serviços, na prática, constata-se dificuldades em operacionalizar essa rede, ora pelo número de serviços, ora pelo número de profissionais.

Outro instrumento legal analisado refere-se à Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo CNAS que trata da *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, e detalha os serviços por proteção; contudo, o referido texto não menciona características ou instrumentaliza a unidade Creas, ou seja, detalha os serviços que serão executados e/ou referenciados à unidade Creas. Quanto a média complexidade, a Tipificação traz detalhados os referidos serviços:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi);
- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A Tipificação estabelece que alguns dos serviços (de média complexidade) serão executados em unidades Creas e outros podem ser em unidades específicas referenciadas ao Creas, dessa forma, passa a ser central na atenção e referência no acompanhamento a famílias e indivíduos. Entre as contribuições da Tipificação, está a importância para os Creas, já que define e amplia os serviços que serão nele referenciados, a saber:

[...] A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), que amplia os serviços a serem ofertados pelo Creas e/ou unidade referenciada, além de qualificá-los dentro de um padrão indeclinável e necessário. Esta regulação é extremamente relevante para a construção da identidade e concepção do Creas que se deseja alcançar, uma vez que descreve, detalhadamente, o conteúdo da oferta substantiva de cada serviço, apontando provisões e aquisições dos usuários, formas de acesso, período de funcionamento, articulação em rede, recursos humanos e materiais, dentre outros descritores (GOMES; NERY, 2013, p. 23).

Entre esses serviços, destaca-se que o Paefi assume o trabalho social com indivíduos e famílias e, segundo a Tipificação, deverá ser ofertado pela unidade Creas, não cabendo unidade de referência (através de convênio). Quanto à equipe técnica especializada, em linhas gerais, seu trabalho é definido como:

Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 19).

Conforme a Tipificação Nacional define quais serviços poderão ou não ser realizados em organização de referência, em entrevista para o presente estudo, a diretora nacional da PSE da SNAS exemplifica essa situação da seguinte forma:

É um serviço que é realizado numa entidade, serviço de abordagem social. É um serviço que é realizado lá na entidade de assistência social e ele é referenciado naquele Creas. A equipe do Creas tem que reunir, eles têm que ter uma agenda que compartilhe as ações que eles desenvolvem e poder dialogar com o Paefi, dialogar, com o serviço Paefi, é essa demanda que envolve aí a abordagem social. [...] A medida socioeducativa não, a medida socioeducativa ela tem que acontecer no Creas. Por isso que São Paulo não recebe cofinanciamento nosso, porque São Paulo faz direto com a rede privada. Pela tipificação, as medidas socioeducativas têm que ser realizadas no Creas (diretora nacional da PSE da SNAS, na gestão da Presidenta Dilma Rousseff).

Segundo a diretora, os serviços referenciados em uma ONG (conveniados), devem manter o diálogo com a equipe do Paefi que realiza o trabalho na unidade Creas; nesse caso, mantém-se a referência do serviço na equipe estatal. Dessa forma, além dos Cras e Creas, que devem ser ofertados pelo Estado, os demais serviços podem ser executados por organizações, desde que estejam neles referenciados.

Destacamos ainda a Lei federal n. 12.435, de 6 de julho de 2011 (conhecida como Lei do Suas e que altera a redação da Loas/1993), instituída no governo da Presidenta Dilma Rousseff, e que define entidades e organizações de assistência social:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.  
§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou

projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

A lei reforça que as entidades e organizações de assistência social podem prestar atendimento a indivíduos e famílias sob situações de vulnerabilidade e/ou risco social e pessoal e que as proteções sociais básica e especial:

[...] serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. (Lei 12.435/2011, art. 6º B)

A lei ainda avança ao destacar que o Creas é uma unidade pública estatal e que a abrangência de atendimento pode ser tanto municipal, estadual ou regional:

Art. 6º [...]

§ 2º [...] é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Além de ser unidade pública estatal, os Creas devem coordenar, ofertar serviços, programas, projetos e benefícios, cabendo-lhe o comando e a articulação da PSE de média complexidade no território.

Ainda na perspectiva de apresentar os instrumentos legais que normatizam os Creas, destacam-se as contribuições contidas no *Guia Creas* (CREAS – GUIA DE ORIENTAÇÃO N. 1, 1ª VERSÃO, s.d.) e no documento *Orientações Técnicas do Creas* (2011), como os instrumentos legais que melhor apresentam e instrumentalizam a dinâmica do serviço. Uma dessas contribuições é a indicação do número de unidades Creas que deve ser implantado em cada município<sup>34</sup> (Quadro 7).

<sup>34</sup> Essas indicações devem ser atreladas ao diagnóstico socioterritorial que cada município deve realizar para implantar o Suas.

**Quadro 7** – Número de unidades Creas por porte de município

Porte do Município	Abrangência de Atendimento	Número de Unidades Creas
Pequeno Porte I	Creas regional ou municipal	1 (se for municipal)
Pequeno Porte II	Municipal	1 (pelo menos)
Médio Porte	Municipal	1 (pelo menos)
Grande Porte	Municipal	1 (a cada 200.000 habitantes)
Metrópoles	Municipal	1 (a cada 200.000 habitantes)
Distrito Federal	Distrital	1 (a cada 200.000 habitantes)

Fonte: Elaborado pelo pesquisador a partir de dados do documento de *Orientações Técnicas: Creas* (2011).

Essa indicação tem grande relevância, tendo em vista que aponta o número de unidades Creas de referência para cada município, embora os critérios indicados sejam parâmetros de referência e limitados ao número de habitantes, pois, para implantar um serviço, são necessárias outras considerações, como, por exemplo, estudo socioterritorial e os dados de vigilância socioassistencial. Entretanto, essa indicação deve ser considerada como referência mínima, enquanto que outras devem perpassar pelas realidades de cada território onde será implantada a unidade Creas.

A seguir, apresenta-se o processo de implantação dos Creas no Brasil e o panorama do serviço nos anos de 2015 e 2016.

### 1.3 Fragilidades da implantação dos Creas no Brasil e no estado de São Paulo

Nesta seção, destaca-se o panorama de implantação dos Creas no Brasil, a partir de entrevista realizada, em janeiro de 2016, com a então diretora da PSE da SNAS/MDS e dos dados do Censo Suas 2014 e 2015 e Suas 10.

Foi em meados de 2001 até 2004, quando iniciou o Programa Sentinela<sup>35</sup>, que era voltado para criança e adolescente vítima de violência, abuso e exploração sexual, então, esse programa é que iniciou, vamos dizer, no processo aí pós Loas, que começou o processo da discussão da especial voltado para a violação dos direitos da criança e do adolescente. A partir de 2005, esse programa se tornou um serviço de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra a criança e o adolescente [...]. Nesse contexto nós publicamos uma referência, que é até hoje, que é a Política Nacional de Assistência social, que foi em 2004, e também vai dar uma direção à proteção básica e especial dentro da política e em 2006 foi publicado o Guia do Creas e nesse processo daí que foi incorporado na discussão toda, que foram quase dois anos de debates sobre a tipificação dos serviços socioassistenciais. A partir desse momento que teve realmente a regulação da tipificação do Paefi, que é esse serviço especializado de atendimento das famílias dos indivíduos, que envolve daí todos os públicos e não mais restrito só à criança e ao adolescente (diretora da PSE da SNAS/MDS).

Conforme destaca a diretora, é possível demarcar uma relação direta do programa Sentinela, voltado para o atendimento à criança e ao adolescente vítimas de violência, abuso e exploração sexual, iniciado no ano de 2001, com a implantação dos Creas, a partir do ano de 2005.

Esse processo é reforçado com a publicação da PNAS/2004, da NOB-Suas/2005, do *Guia* e do documento *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social*, e do Paefi. Ainda em relação ao processo de implantação:

O Paefi foi tipificado a partir de 2009. Esse serviço de enfrentamento à violência, voltando, antes de ser o Paefi, lá em 2005, ele começou esse cofinanciamento e chegou aí a 300 municípios, foi o início mesmo do processo desse serviço especializado que atende em relação a direitos e que era específico para criança e adolescente [...] Não sei se você quer todo esse dado, mas chegou a 869 Creas nesse período, em 2005, desse serviço para criança e adolescente. Violência e abuso e exploração sexual contra criança e adolescente e, a partir daí, de 2009, começa a tipificação. [...] Vai ter a expansão de 2007 que vai chegar a 949 Creas. Depois vai ter uma expansão em 2009 e daí já é o Paefi e chega a 1.073 Creas. Nós vamos ter uma grande expansão do Paefi, que é demarcado em 2010

---

<sup>35</sup> “O Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (Sentinela), criado em 2001, com o objetivo de prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Para tanto, investe recursos em projetos de organizações governamentais ou não que privilegiem, entre outros aspectos, o apoio psicossocial desses meninos e meninas e a mobilização da sociedade.” (Estudo para elaboração do Índice de Elegibilidade dos Municípios - IEMS ao Programa Sentinela, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, set. 2005, p. 2).

porque teve o Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack<sup>36</sup> e foi uma oportunidade, vamos dizer, de mostrar a importância do atendimento da relação de direito e a gente sabe que o Paefi não atende somente esse público [...]. Se a gente pegar o Censo Suas de 2014, as famílias cuja violência tem relação associada ao uso abusivo de substância psicoativa, chegou a 13,6% de atendimento. Mas só para dizer que tem uma expressão, sim, da questão desse uso abusivo aí da substância e foi motivo que sensibilizou essa articulação, na época de 2010 da expansão dos Creas que chegou daí a um número bem significativo que foi 2.124 Creas (diretora da PSE da SNAS/MDS).

A fala da diretora evidencia uma expansão dos Creas, a partir do ano de 2005 (314 unidades), ocasião em que o trabalho era voltado para o enfrentamento de violência. Essa expansão é notável, principalmente a partir do ano de 2010, chegando a 2.124 unidades Creas no Brasil, fato que, segundo a diretora, tem relação direta com o desenvolvimento e a ampliação do Paefi e com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack.

Conforme apontado a seguir, com a implantação e expansão do Suas em todo o território nacional, amplia-se também o mercado de trabalho e, conseqüentemente, aprofundam-se as condições de precarização desse trabalhador (RAICHELIS, 2010). Segundo a diretora:

[...] não podemos esquecer dos outros serviços também que fomos estruturando, que você viu que a Tipificação do Creas é uma unidade, o centro de referência especializado, e ele pode ter quatro serviços dentro da unidade. Daí um serviço de referência importantíssimo que é o serviço de medida socioeducativa que foi também estruturado e iniciou com o financiamento organizado a partir de 2008. E nós tivemos em 2014 um reordenamento desse serviço que também teve um reordenamento muito importante porque foi readequando [...]. Nós vamos ter também desses tempos para cá, o Plano Viver Sem Limite<sup>37</sup>, que foi estruturado na gestão passada [...] que é um plano de defesa dos direitos da pessoa com

<sup>36</sup> "Instituído pelo Decreto 7.179, de 20 de maio de 2010, art. 1º estabelece que: o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, com vistas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários e ao enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas. § 1º As ações do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas deverão ser executadas de forma descentralizada e integrada, por meio da conjugação de esforços entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observadas a intersetorialidade, a interdisciplinaridade, a integralidade, a participação da sociedade civil e o controle social. § 2º O Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas tem como fundamento a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras, em consonância com os pressupostos, diretrizes e objetivos da Política Nacional sobre Drogas." (DECRETO 7.179, 2010)

<sup>37</sup> "O Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite, foi lançado no dia 17 de novembro de 2011 (Decreto 7.612) pela presidenta Dilma Rousseff, com o objetivo de implementar novas iniciativas e intensificar ações que, atualmente, já são desenvolvidas pelo governo em benefício das pessoas com deficiência. O plano tem ações desenvolvidas por 15 ministérios e a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), que trouxe as contribuições da sociedade civil. O Viver sem Limite envolve todos os entes federados e prevê um investimento total de R\$ 7,6 bilhões até 2014." (Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite>>. Acesso em: 29 nov. 2016).

deficiência. Esse plano também teve uma importância porque nós iniciamos um debate muito aprofundado do serviço especializado com a pessoa com deficiência, a partir daí nós iniciamos um processo novo que está em curso, está sendo construído ainda, que são os Centros-Dia<sup>38</sup> para pessoas com deficiência, então, ficou assim de ser um serviço realmente especializado da especial para a pessoa com deficiência, num desenho mais apropriado, que são os Centros-Dia (diretora da PSE da SNAS/MDS).

Dentre os serviços ofertados nas unidades Creas, a entrevistada destaca os Centros-Dia como importante trabalho, voltado para jovens e adultos com deficiência, como forma complementar aos cuidados realizados pela família e/ou cuidadores. Esse serviço está relacionado ao programa Viver Sem Limites, lançado em 2011, pela Presidenta Dilma Rousseff. Ainda na perspectiva de serviços e programas que se relacionam com a implantação dos Creas, a entrevistada menciona:

Dentro desse processo da expansão, eu tenho que dar muita informação porque é muito importante, o Plano Brasil Sem Miséria<sup>39</sup>, foi um plano que acabou dando um escopo muito forte de expansão mesmo de todos os serviços da especial, vamos dizer assim, principalmente voltado para a população de rua, sei que o tema não é Centro Pop<sup>40</sup>, mas só para também dizer que no serviço da proteção básica, e da média e da alta, nós tivemos uma prioridade que também envolveu o Plano Brasil Sem Miséria, que teve uma importância muito grande na discussão e da importância desse serviço

<sup>38</sup> “O Centro-Dia de Referência para pessoas com deficiência é uma unidade de serviço do Suas vinculada ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Seu objetivo é ofertar, durante o dia, cuidados pessoais a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência como forma de suplementar o trabalho dos cuidadores familiares. Oferece ainda um conjunto variado de atividades de convivência na comunidade e em domicílio com o objetivo de ampliar as relações sociais e evitar o isolamento social.” (Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/inclusao-social/centros-dias>>. Acesso em: 29 nov. 2016).

<sup>39</sup> “O Brasil sem Miséria foi criado pelo governo federal com a proposta de dar fim à extrema pobreza, em quase todo o território brasileiro. O projeto consiste em identificar e inscrever pessoas que não estejam inscritas no Bolsa Família. Além disso, incentiva a busca por outras formas de renda e melhores condições de vida. Esse programa tem o intuito de dar condições mais dignas àqueles que sofrem com situações indignas. O plano prevê a transferência de renda, o acesso aos serviços públicos: saúde, assistência social, trabalho, educação e afins para gerar qualidade de vida. Serão incluídos no programa a documentação, energia elétrica, combate ao trabalho infantil, segurança alimentar, educação infantil, saúde, distribuição de medicamentos para hipertensos e diabéticos, tratamento dentário, exame de vista, assistência social, etc.” (Disponível em: <<http://bolsa-familia.info/brasil-sem-miseria.html>>. Acesso em: 29 nov. 2016).

<sup>40</sup> “O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), previsto no Decreto 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da PSE de Média Complexidade, de natureza pública e estatal. Diferentemente do Creas, que atua com diversos públicos e oferta, obrigatoriamente, o Paefi, o Centro POP volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O Centro POP representa espaço de referência para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua devem-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social.” (Disponível em: <[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/centro\\_pop\\_institucional.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/centro_pop_institucional.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2016).



que atendia a população dos territórios aí que tem relação com os direitos [...]. Tem também o serviço especializado de abordagem social. [...]. O programa Crack, É Possível Vencer, também, que foi a partir de 2011 e que nesse programa nós iniciamos em 2012, daí, em todos os municípios acima de 200 mil habitantes, nós fizemos uma expansão de cofinanciar as equipes de abordagem social, o que também foi uma novidade, dos serviços que tem no Creas, tem o Centro Pop no Creas, e em 2013 nós organizamos toda uma discussão da condição dos municípios acima de 100 mil habitantes e para as regiões metropolitanas, os municípios acima de 50 mil habitantes. Também foi um serviço que compõe o Creas e você sabe que o serviço de abordagem social é um serviço que você pode fazer também referenciado no Creas, mas através de uma entidade não governamental (diretora da PSE da SNAS/MDS).

A fala reforça a tendência de que a expansão do Creas está intrinsecamente relacionada ao aumento dos serviços da rede de proteção social especial, uma vez que essas unidades (Creas) vão realizar a supervisão técnica dessa rede, tendo em vista que muitos desses serviços são executados por meio de convênios com ONGs, uma vez que a Lei n. 12.435/2011 determina que as unidades Cras e Creas sejam públicas estatais.

Essa ampliação das unidades Creas acentua-se também a partir do Censo Suas, visto que, em 2015, o Brasil contava 2.435; a Região Nordeste possuía o maior número de unidades, com 930; seguida da Sudeste, com 692; Sul, com 363; Centro-Oeste, com 228; e Norte, com 222 unidades cada.

Com relação ao total, se comparados o Censo Suas de 2015 (2.435 unidades), com os números apresentados no Censo Suas de 2014 (2.372 unidades), observa-se aumento de 63 Creas, com destaque para a Região Sudeste, com 26; seguida da Nordeste, com 16; Norte, com 13; Sul e Centro-Oeste, com quatro unidades cada (Quadro 8).

**Quadro 8** - Quantidade de Creas por região

Região	Censo Suas de 2015			Censo Suas de 2014		
	Quantidade de Creas	%	Total de Municípios	Quantidade de Creas	%	Total de Municípios
Norte	222	9,1	450	209	8,8	450
Nordeste	930	38,2	1.794	914	38,5	1.794
Sudeste	692	28,4	1.668	666	28,1	1.668
Sul	363	14,9	1.191	359	15,1	1.191
Centro-Oeste	228	9,4	467	224	9,4	467
<b>Total</b>	<b>2.435</b>	<b>100,0</b>	<b>5.570</b>	<b>2372</b>	<b>100,0</b>	<b>5.570</b>

Fonte: Censo Suas de 2015 e 2014

Ainda no Censo Suas de 2015, do total de 2.435 Creas, 2.383 são unidades municipais e 52 regionais. Das regionais, 48 encontram-se no Nordeste (Alagoas, 6; Bahia, 1; Ceará, 2; Paraíba, 26 e Pernambuco, 13) e quatro em Minas Gerais. Do total de Creas regionais, cabe destacar que os estados da Paraíba e de Pernambuco concentram cerca de 80% de todas as unidades.

Atribui-se como um dos motivos pelo elevado número de Creas regionais, o fato de a Paraíba possuir 188 municípios com menos de 20 mil habitantes e Pernambuco 76 municípios, mas, ao realizar a mesma análise com São Paulo, essa hipótese não se confirma, pois esse estado possui 401 municípios com até 20 mil habitantes e nenhum Creas regional. Esses dados contribuem para a reflexão quanto às prioridades assumidas pelo governo do estado de São Paulo relacionadas à implantação do Suas, já que se trata de um dos estados que mais possuem municípios de pequeno porte e que não dispõe de nenhuma unidade Creas regional.

A falta de serviços regionalizados foi debatida em um dos eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, no ano de 2013, como:

[...] uma pauta de discussão urgente que precisa ter parâmetros e tornar-se realidade para a efetivação do Suas, justamente, porque as ações regionalizadas e planejadas fortalecem a gestão compartilhada e integrada dos entes federados e garantem a integralidade de acesso às proteções, resguardando as diversidades regionais, culturais e étnicas. Este é um debate que envolve a intersetorialidade das políticas públicas, o reconhecimento das diversas realidades socioeconômicas, culturais e étnicas e suas expressões (questão fronteiriça, imigração, migração, grande obras e megaeventos), tendo em vista a garantia dos direitos socioassistenciais e a universalização do acesso da população à integralidade dos serviços socioassistenciais. Será a ocasião de fomentar o exame sobre formatos possíveis de regionalização, considerando as necessidades sociais e os serviços a serem regionalizados. Para tanto, é importante considerar o diagnóstico estadual com base nos dados sobre vulnerabilidades, riscos e violação de direitos, e o mapeamento da rede socioassistencial e das demais políticas existentes nos municípios de determinada região (TAPAJÓS, 2013, p. 88-89).

Apesar da importância de implantar serviços regionalizados e a reflexão realizada na IX Conferência Nacional de Assistência Social, de 2013, os dados do ano de 2015 revelam que pouco se avançou com relação aos Creas regionais no estado de São Paulo.

Tanto a entrevista realizada, quanto os estudos analisados (Suas 10, Censo Suas de 2014 e 2015), apontam aumento das unidades Creas e a consolidação do Suas em todo o território nacional, o que significa que os municípios vêm ampliando sua rede de proteção especial, propondo o atendimento especializado, mas, como refletiremos, de maneira muitas vezes distinta dos normativos legais.

Outro dado refere-se ao número de Creas por porte de município. São 978 unidades instaladas em municípios de Pequeno Porte II; seguidos de 624 nos de Pequeno Porte I; 376 nos de Grande Porte; 329 nos de Médio Porte; e 128 unidades cada nas Metrôpoles. Tomando as metrôpoles como referência, segundo dados do Suas 10, em 2015, existiam 17 municípios assim considerados que, ao todo, possuíam 44.890.118 habitantes, cerca de 22% do total da população brasileira, e, juntos, concentravam 128 unidades Creas. Com relação aos municípios considerados de Pequeno Porte I e II, juntos, somavam 1.602 unidades Creas, 65,8% do total de serviços do Brasil (Quadro 9). Esses dados revelam que mesmo com “[...] frágeis estruturas institucionais de gestão [...]” (RAICHELIS, 2010, p. 760), municípios de Pequeno Porte I também vem implantando unidades Creas.

**Quadro 9** – Quantidade de Creas por porte de município – 2015

Porte	Quantidade de Creas	%
Pequeno I	624	25,6
Pequeno II	978	40,2
Médio	329	13,5
Grande	376	15,4
Metrópole	128	5,3
<b>Total</b>	<b>2.435</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Censo Suas de 2015.

Como apresentado nas seções anteriores, a referida divisão de porte dos municípios necessita de revisão, já que nos intervalos populacionais existem municípios com características que não se expressam nessas divisões. Para repensar essa classificação por porte, a Pesquisa Suas 10, classifica os municípios em Pequeno Porte 1, Pequeno Porte 2, Médio Porte, Grande Porte 1 e Grande Porte 2 e, a partir dessa, as subclassificações, conforme apresentado na seção I.

Quanto aos dados relacionados aos Recursos Humanos dos Creas, o Censo Suas de 2015 apresenta 22.288 trabalhadores/as e, desses/as, 14.425 com nível superior; 6.109 com nível médio (incluindo os que têm ensino superior incompleto) e 1.754 com nível fundamental (inclui os sem escolaridade e os com ensino incompleto), conforme apresentado no Quadro 10.

**Quadro 10** – Quantidade de trabalhadores/as por escolaridade e região

Grande Região	Nível Fundamental (inclui trabalhadores/as sem escolaridade, fundamental incompleto e ensino médio incompleto)	Nível Médio (inclui trabalhadores/as com ensino superior incompleto)	Nível superior (inclui trabalhadores/as com especialização, mestrado e doutorado)	Qtd. de Trabalhadores/as no Creas	Qtd. de Creas	Média de Trabalhadores/as por Creas
Norte	240	634	1.084	1.958	222	8,81
Nordeste	620	2.315	4.556	7.491	930	8,05
Sudeste	527	1.791	5.133	7.451	692	10,76
Sul	223	857	2.434	3.514	363	9,68
Centro-Oeste	144	512	1.218	1.874	228	8,21
<b>Total</b>	1.754	6.109	14.425	22.288	2.435	-

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados do Censo Suas de 2015.

Entre os destaques do Quadro 10, nota-se a diferença – 40 no total – no número de trabalhadores/as das regiões Nordeste e Sudeste e no número de Creas entre as regiões – 238 unidades a mais na região Nordeste –, enquanto que as duas regiões juntas somam 14.942 trabalhadores/as, aproximadamente 67% do total das unidades Creas do Brasil.

Os dados retratam que a região Nordeste possui a menor média de trabalhadores/as por Creas, com 8,05 por unidade, enquanto que a região Sudeste, a maior do país, tem uma média de 10,76 por unidade Creas. Embora a diferença seja de aproximadamente dois profissionais, se levado em conta esse número no cotidiano das unidades Creas, o ganho para a equipe técnica e a população referenciada é considerável. Além desse aspecto, cabe destacar que:

As fragilidades presentes na gestão e na participação em âmbito local reforçam limitações que são constitutivas dos processos descentralizadores, revelando a tendência aos arranjos institucionais que podem banalizar o próprio Suas. Há uma tendência dos municípios e estados cumprirem requisitos mínimos para manter o financiamento sem necessariamente expressar qualidade na estruturação da rede socioassistencial e das condições institucionais de gestão (SILVEIRA, apud RAICHELIS, 2010, p. 766).

Raichelis (2010) acrescenta ainda o trabalho precário dos profissionais que operam o Suas e a importância de considerar a NOB-RH/2006 quanto às equipes básicas de referência para Cras e Creas. Essa precariedade sobressai nos dados de trabalhadores/as da região Nordeste, já que possui 238 unidades a mais que a região Sudeste, mas com apenas uma diferença de 40 profissionais a mais. Essa informação revela a hipótese de que muitos Creas foram implantados sem a equipe mínima de referência, de forma precária, ou que os municípios da região Nordeste aderiram, principalmente, à gestão inicial e básica<sup>41</sup>.

Utilizando como referência somente os/as trabalhadores/as com ensino superior na profissão, a diferença entre as regiões Nordeste e Sudeste torna-se evidente, conforme Quadro 10, com um total de 577 trabalhadores/as a mais na região Sudeste. Ainda nesse aspecto, o Censo Suas de 2015 agrupa, na mesma categoria, trabalhadores/as com ensino superior, especialização, mestrado e doutorado, totalizando 14.425, sendo que, desses, 2.275 possuem especialização; 170, mestrado; e 20, doutorado.

Esses dados também são retratados no município de São Paulo, local em que a pesquisa de campo revelou que dos 23 entrevistados das unidades Creas, 15 possuem especialização e dois mestrados, enquanto os outros seis cursaram a graduação. Os dados reforçam ainda maior qualificação desses profissionais quanto ao curso de graduação, pois, em sua maioria, retratam a função exercida na unidade Creas. Quando analisados outros cursos, como *lato e strictu sensu*, os dados demonstram que ainda carecem de maior investimento e afirmação da qualificação e educação permanente.

---

<sup>41</sup> Nessas modalidades, a capacidade de atendimento da unidade é de 50 pessoas.

Em função desse quadro, a análise das condições de trabalho e das possibilidades de sua ampliação e qualificação no âmbito do Suas não pode ser desvinculada dessa dinâmica macrossocietária, nem pode ser tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador, embora seja comum atribuir ao próprio profissional a tarefa de sua qualificação, ampliando a competição entre os próprios trabalhadores que atuam nas diferentes políticas públicas (RAICHELIS, 2010, p. 764).

Entre os dados da área de recursos humanos, têm gerado preocupação relacionada à implantação dos Creas e do Suas, o regime e vínculo de trabalho exercidos, pois, na sua maioria, não são mais realizados por servidores estatutários, o que retrata as consequências mencionadas por Antunes e Druck (2015) da terceirização/precarização, com o aumento de subcontratações, redução de direitos e dos concursos públicos.

Observa-se, no Quadro 11, que cerca de 46% (10.253) do total de trabalhadores/as das unidades Creas encontra-se em regime de vínculo não permanente, enquanto que 37,7% (8.401) são trabalhadores/as em regime de servidores estatutários; 8,85% (1.973) comissionados; e 7,45% (1.661) empregados públicos em regime da CLT. Do total de profissionais com outros vínculos, quase metade atua na região Nordeste, enquanto que o maior número de servidores estatutários está concentrado nas regiões Sudeste e Sul.

Nota-se, no Quadro 11, uma inversão, pois enquanto possui o maior número de Creas e trabalhadores/as, a região Nordeste concentra quase metade dos profissionais com outros vínculos não permanentes (4.880); seguida da região Sudeste, com 2.964; o que pressupõe que uma parte da implantação e/ou manutenção das unidades Creas nas regiões Nordeste e Sudeste não foram realizadas com servidores estatutários.

**Quadro 11** – Quantidade de trabalhadores/as por vínculo e região

Região	Servidores Estatutários	Empregados Públicos (CLT)	Comissionado	Profissionais com Outros Vínculos não Permanentes	Trabalhadores/as no Creas
Norte	718	69	207	964	1.958
Nordeste	1.608	325	678	4.880	7.491
Sudeste	3.053	888	546	2.964	7.451
Sul	2.223	307	221	763	3.514
Centro-Oeste	799	72	321	682	1.874
<b>Total</b>	8.401 / 37,70%	1.661 / 7,45%	1.973 / 8,85%	10.253 / 46,0%	22.288

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados do Censo Suas de 2015.

Esses dados reforçam o que é citado por Raichelis (2010, p. 763), quanto ao ano de 2005, quando existiam 34.057 pessoas atuando no Suas sem vínculo permanente, passando, no ano de 2010, para o total de 60.514 pessoas; um aumento de 73,1%. Segundo a autora, não se trata somente da gestão do trabalho:

[...] mas fundamentalmente dos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, e das condições concretas em que se realiza, particularmente nas políticas sociais, que, como a assistência social, tiveram um grande crescimento nesses últimos anos. (Raichelis, 2010, p. 763)

O dado de 46% (10.253) dos/as trabalhadores/as dos Creas estarem em regime não permanente de trabalho, contribui para a reflexão de como tem ocorrido a implantação do serviço, contudo, ao analisar especificamente esse número, observa-se que a situação é mais complexa, conforme Quadro 12.

**Quadro 12** – Quantidade de trabalhadores/as por vínculo não permanente

<b>Tipo de Vínculo</b>	<b>Qtd. de Trabalhadores/as</b>	<b>%</b>
Outro vínculo não permanente	2.221	10,0
Trabalhador de empresa, cooperativa ou entidade prestadora de serviços	613	2,8
Voluntário	26	0,1
Servidor temporário	6.042	27,1
Sem vínculo	166	0,7
Terceirizado	1.185	5,3
<b>Total</b>	<b>10.253</b>	<b>46,0</b>

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados do Censo Suas de 2015.

Constata-se que, majoritariamente, 27,1% (6.042) são trabalhadores/as em regime temporário; seguidos de 10% (2.221) com outro vínculo não permanente; 5,3% (1.185) terceirizados; e 2,8% (613) trabalhador de empresa, cooperativa ou entidade prestadora de serviços. Com base nesses dados, reafirma-se o mencionado por Antunes (2015) e Antunes e Druck (2013 e 2015), já que se evidencia, com essas formas de contratação e vínculo, a redução de concursos públicos e a retração dos direitos trabalhistas, em detrimento da diminuição dos gastos com contratação de pessoal.

A partir dessa classificação, caberia outra, pois não se especifica, por exemplo, quem são os terceirizados, os temporários e os sem vínculo. Embora represente apenas 0,1%, observa-se que 26 são sujeitos que exercem atividades voluntárias, o que não coincide com o *status* de política pública alcançada pela assistência social.

Do quadro resumo de trabalhadores/as do Censo Suas de 2015, destaca-se que, na categoria outro vínculo não permanente (10.253 trabalhadores/as), se incluem ainda profissionais com ensino superior, uma vez que, somando todos os profissionais com graduação, temos 14.425, número superior ao total de estatutários, regime da CLT e comissionados que, juntos, somam 12.035 profissionais. Esses dados revelam que, de alguma forma, existem trabalhadores/as com ensino superior sob os seguintes regimes: trabalhador de empresa/cooperativa/entidade prestadora de serviços; voluntário; servidor temporário; sem vínculo; terceirizado.

Os dados ainda reforçam os impactos sofridos por esses/as trabalhadores/as a partir do mercado de trabalho, uma vez que:

No plano do mercado de trabalho, no qual se estabelecem as relações de compra e venda da força de trabalho, as formas de inserção, os tipos de contrato, os níveis salariais, as jornadas de trabalho, definidos por legislação ou por negociação, expressam um recrudescimento da mercantilização, no qual o capital reafirma a força de trabalho como mercadoria, subordinando os trabalhadores a uma lógica em que a flexibilidade, o descarte e a superfluidade são fatores determinantes para um grau de instabilidade e insegurança no trabalho, como nunca antes alcançado. (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 219-220).

Essas questões serão retomadas no Capítulo IV, mas importa destacar que se observam diferentes vínculos de trabalho, o que configura contradições e fragilidades quanto às formas de implantação da política de assistência social como direito social, a partir do Suas, o que demonstra que parte do sistema vem sendo implantado de maneira terceirizada/ precarizada no Brasil.

Na política de assistência social, nos marcos da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), estados e municípios se utilizam de variadas modalidades de terceirização, pela mediação de entidades privadas, ONGs ou “cooperativas” de trabalhadores para a contratação de profissionais na prestação de serviços socioassistenciais, sob o discurso de falta de recursos para a criação de cargos, mesmo que recente medida tomada pelo governo federal faculte o uso de recursos federais repassados “fundo a



fundo” para a contratação de trabalhadores efetivos via concurso público (RAICHELIS, 2013, p. 626).

Analisando os dados por profissão, o Quadro 13, revela que, comparando a região Nordeste com a Sudeste, a primeira possuía o maior número de advogados (225 a mais) e pedagogos (273 a mais), enquanto que a segunda apresentava o maior número de psicólogos (452 a mais) e assistentes sociais (618 a mais), além do único antropólogo.

**Quadro 13** – Quantidade de trabalhadores/as por profissão<sup>42</sup> e região

Região	Pedagogos	Assistentes Sociais	Antropólogos	Advogados	Psicólogos	Total por região
Norte	160	416	0	88	302	966
Nordeste	545	1.691	0	713	1.179	4.128
Sudeste	272	2.309	1	488	1.631	4.701
Sul	200	973	0	187	804	2.164
Centro-Oeste	153	406	0	93	368	1.020
<b>Total</b>	<b>1.330</b>	<b>5.795</b>	<b>1</b>	<b>1.569</b>	<b>4.284</b>	<b>12.979</b>

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados do Censo Suas de 2015.

Os números corroboram com outra situação também observada na pesquisa de campo<sup>43</sup>, em que todos os Creas contavam com assistentes sociais e psicólogos, enquanto que pedagogos foram em menor número. Além das profissões citadas, o Censo Suas de 2015 apresenta outras, como: terapeuta ocupacional (44), administrador (216), economista (13), analista de sistema (sete), programador (cinco), sociólogo (50), fisioterapeuta (sete), nutricionista (cinco), enfermeiro (25), cientista político (três) e outra formação de nível superior (1.184).

Sobre as profissões, destaca-se a fala da diretora da PSE, que menciona a respeito da atuação de advogado dentro dos Creas:

Nacionalmente falando, é um tema ainda que a gente não está no rigor. Quando contamos as equipes de referência, a gente não conta tanto com o advogado, porque é assim: nós temos uma situação, aqui mostra assim: tem 21 advogados, dentro desse arranjo, mas nós temos muitos espaços que têm dificuldade de contratar advogado; tem metrópole que traz que na carreira só tem advogado ligado à procuradoria jurídica, porque eles não conseguem trazer para dentro do Creas. Então, essa discussão dos

<sup>42</sup> A opção em destacar, no quadro 13, somente algumas profissões, se refere ao quadro de recursos humanos mínimos para os Creas previsto na NOB/RH/2006, com exceção do/a antropólogo/a.

<sup>43</sup> Esses dados serão apresentados a partir do Capítulo II.

advogados a gente ainda está aprofundando. A gente tem muito mais assim, a equipe de referência que a gente conta para poder fazer o cofinanciamento, discutir com o município fica muito centrada ainda, mais nos assistentes sociais e psicólogos, advogado a gente quer entrar agora com mais. Estamos entrando nesse debate frente a todas as dificuldades que os municípios estão trazendo, então, lá no Norte é uma dificuldade enorme ter advogados nos Creas, então, tem regiões que colocam assim que é difícil ter advogado. Esse é um tema que a gente também está debatendo (diretora da PSE da SNAS/MDS)

A presente fala reforça o que foi constatado na pesquisa de campo, quando encontramos, principalmente assistentes sociais e psicólogos, nas unidades Creas, realizando atendimento e acompanhamento social com indivíduos e famílias, enquanto que os pedagogos apareceram com menor incidência. Sobre o advogado, em todas as unidades visitadas o profissional está atuando, embora sua função e carga horária, segundo os próprios entrevistados, devam ser repensadas.

Outro destaque vai para a dificuldade em contratar advogados na região Norte, citado pela entrevistada e identificado no Quadro 13, como a região com o menor número de advogados; 88 no total. Ainda sobre as profissões, destaca-se a situação dos psicólogos, na região Centro-Oeste, particularmente em Tocantins, que, segundo a entrevistada:

É isso que eu falo, os municípios ainda, tem lugares que tem dificuldade para psicólogo, porque não tem psicólogo. Eles falam assim que tem dificuldade para trazer psicólogo. A região Centro-Oeste, Tocantins, trouxe esse dado para a gente. Então, vai ter essas necessidades, o que eles acabam tendo muitas dificuldades, agora, São Paulo tem que ver se a carreira, se está tendo esse movimento de pôr na carreira adequadamente. Isso acontece mais no município (diretora da PSE da SNAS/MDS)

Embora a pesquisa de campo realizada e a análise do Censo Suas de 2015 apontem a necessidade de ampliar o quadro de recursos humanos das unidades Creas, o maior número de profissionais assistentes sociais e psicólogos, destacados no quadro 13 e pela entrevistada, estão em consonância com o previsto na NOB-RH/2006, apresentada na seção anterior, como equipe mínima exigida para as unidades Creas.

Tanto o número de profissionais que vem implantando o Suas, no Brasil, quanto as diferenças regionais encontradas no Censo Suas de 2015 e na fala da diretora nacional da PSE da SNAS/MDS, são reforçadas na citação de Raichelis (2010, p. 761), que menciona esse quadro como um universo heterogêneo nos três níveis de governo e, principalmente, pela rede privada de entidades sociais.

Do ponto de vista da constituição dos quadros profissionais do Suas, destaca-se ainda o universo heterogêneo de trabalhadores, compostos por servidores e trabalhadores da esfera estatal nos três níveis de governo, e pela extensa “rede” privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas de formação, acúmulo teórico-prático, vínculos e condições de trabalho. Tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, sendo frequente a existência de um número mínimo e insuficiente de profissionais, em geral com grandes defasagens teóricas e técnicas, atuando simultaneamente em diferentes políticas e programas, e até mesmo em vários municípios limítrofes. (Raichelis, 2010, p. 761)

De modo geral, a análise reforça que, nacionalmente, parte das unidades Creas foram implantadas em convênios<sup>44</sup> entre o Estado e as ONGs, já que os dados apontam a tendência de terceirização/precarização de parte dos/as trabalhadores/as do Suas, por exemplo, pela falta de investimentos públicos em pessoal, sem oferta de concursos e planos de carreira.

Essa tendência de terceirização/precarização é notada nos diferentes regimes de trabalhos existentes nos Creas, como: estatutários, comissionados, regime da CLT e outros vínculos não permanentes (empresa, cooperativa ou entidade prestadora de serviços; voluntário; temporário; sem vínculo e terceirizado), conforme Quadros 10, 11, 12 e 13; e que, segundo Antunes e Druck (2013), essas novas modalidades de precarização do trabalho, configuram formas ocultas de flexibilização salarial. Segundo Antunes,

Não sem motivo que, na feliz expressão de Graça Druck, estamos presenciando uma verdadeira *epidemia* que vem atingindo a indústria, a agricultura, a agroindústria, os serviços, e em particular também o setor público (DRUCK, 1999; 2007; 2011; apud ANTUNES, 2015, p. 11, *itálico do original*).

Embora não seja possível afirmar, como Druck, que se trata de uma epidemia, a terceirização nas unidades Creas, ao analisar os dados relacionados aos recursos humanos, nota-se ao menos forte tendência em formar parte das equipes com profissionais terceirizados/precarizados.

São tempos de desemprego estrutural, de trabalhadores e trabalhadoras empregáveis no curto prazo, através das (novas) e precárias formas de contrato (DRUCK, 2007; 2011), onde terceirização, informalidade, precarização, materialidade e imaterialidade são mecanismos vitais, tanto para a preservação quanto para a ampliação da sua lógica. [...] Na recente crise global, a partir de 2007/2008, esse quadro se intensificou ainda mais e nos faz presenciar uma corrosão ainda maior do trabalho contratado e regulamentado, que foi dominante ao longo do século XX, de matriz tayloriano-fordista, e que vem sendo substituído pelos mais distintos e

<sup>44</sup> Subcontratações, cooperativas, convênios, etc.

diversificados modos de terceirização, informalidade e precarização, ampliando os mecanismos de extração do sobretrabalho em tempo cada vez menor. Como o tempo e o espaço estão em frequente mutação, nesta fase de mundialização do capital, estamos presenciando uma explosão de novas modalidades de trabalho, tanto na indústria quanto na agricultura e nos serviços. (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 20-21).

As contribuições dos autores, somadas aos dados analisados, revelam a existência de novas modalidades de trabalho, como contratos temporários e informalidade, caracterizando, assim, a realidade de terceirização/precarização nas unidades Creas, questão que será retomada e aprofundada a partir dos Capítulos III e IV.

Cabe ainda analisar a gestão da política de assistência social do estado de São Paulo, que é realizada pela Seds, localizada na região central da capital paulista<sup>45</sup>.

Em pesquisa realizada no *site* da Seds, observou-se que o comando e controle da rede de assistência social são realizados pela Coordenadoria de Ação Social (CAS), que descentraliza as ações com 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social<sup>46</sup> (Drads), divididas entre a capital, região metropolitana, o litoral e interior paulista.

Notou-se, ainda, no *link* programas e ações, predominância de projetos e programas específicos do estado, ainda sob uma tendência de benemerência<sup>47</sup>, que não corroboram com o *status* de política pública alcançado pela assistência social e com o processo de implantação e consolidação do Suas em todo território nacional, como os programas: Família Paulista, Bom Prato, Vivaleite, SP Amigo do Idoso, SP Solidário, SP Voluntário, entre outros.

No *link* Assistência Social, constava a reprodução de textos da PNAS/2004 e do Suas/2005 quanto às proteções sociais básica e especial. Não eram mencionadas as ações que o estado vem realizando nessa perspectiva, somente as listas de Cras e Creas, resoluções e formulários. O destaque eram os dados de monitoramento e avaliação, localizados no painel social e nos mapas, o qual

<sup>45</sup> Diferente da experiência apresentada anteriormente, quando entrevistamos a diretora da PSE da SNAS, as informações desta seção referem-se ao *site* da Seds e do CadSuas, tendo em vista que não foi possível agendar entrevista com a diretora da PSE da Seds.

<sup>46</sup> Lista completa em: <[http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional\\_drads](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_drads)>. Acesso em: 21 out. 2016.

<sup>47</sup> Cabe destacar que o Estado de São Paulo possui ainda o Fundo Social de Solidariedade, que tem como presidenta a primeira-dama do Estado, Sra. Maria Lúcia Guimarães Ribeiro Alckmin.

apresentava breve panorama da situação das proteções sociais, em particular dos Creas, no estado, até agosto de 2016 (o levantamento foi realizado em outubro de 2016).

Tomando o Paine Social como referência<sup>48</sup>, observou-se que dos 645 municípios do estado, 401 eram de Pequeno Porte I, enquanto que apenas três eram metrópoles, conforme Quadro 14:

**Quadro 14** – Quantidade de municípios e população, por porte

<b>Porte do Município</b>	<b>Pequeno I</b>	<b>Pequeno II</b>	<b>Médio</b>	<b>Grande</b>	<b>Metrópole</b>	<b>Total</b>
Qtd. de municípios	401	120	49	72	3	645
Qtd. de municípios com Creas	16	88	45	72	3	224
Qtd. de Creas	16	88	45	93	33	275
Qtd. municípios sem Creas	385	32	4	-	-	421
<b>População</b>	<b>3.123.263</b>	<b>3.912.702</b>	<b>3.402.226</b>	<b>17.268.413</b>	<b>13.555.595</b>	<b>-</b>

Fonte: Organização do pesquisador a partir do *Paine Social*, 12. ed., ago./2016.

O relatório apontava que 224 municípios do estado contavam com unidades Creas (alguns com mais de uma) e 421 não tinham o referido serviço especializado. As maiores concentrações estavam nos municípios de Porte Grande, com 93 unidades; seguidos de Pequeno II, com 88; Médio, com 45; Metrópoles, com 33; e Pequeno I, com 16, que, juntos, somavam 275 unidades Creas. Dos municípios que não possuem Creas, destacam-se os de Pequeno Porte I e, conforme analisado no início do capítulo, a atual divisão de porte municipal da PNAS/2004 não contribui para a implantação de unidades Creas.

Em pesquisa realizada em 13 de outubro de 2016, no sistema de cadastro do Suas (CadSuas)<sup>49</sup>, havia, naquele momento, 286 unidades Creas municipais e nenhuma regional; 1.106 Cras; 57 Centros de referência especializados para população (Centros Pop); 1.542 Unidades de acolhimento; 399 Centros-Dia e similares; e 2.637 Centros de convivência (Quadro 15).

<sup>48</sup>Disponível em:

<<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1219.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

<sup>49</sup> O sistema é atualizado diariamente, dessa forma, algumas informações podem se diferenciar das mencionadas no relatório Paine Social, de agosto/2016.

Outro importante dado localizado no CadSuas relaciona-se ao número de recursos humanos (Quadro 15), com um total de 58.840 profissionais de serviços na área da assistência social cadastrados (estatal e ONG). A maior média de profissionais por serviço são do Centro Pop, com 17,77 por unidade (total de 1.013); seguidos de Unidades de acolhimento, com 16,09 (total de 24.825); dos Creas, com 14,32 (total de 4.096); dos Cras, com 10,98 (12.151); Centro-Dia e similares, com 9,97 (total de 4.120); e Centros de convivência, com 4,58 (total de 12.235) por unidade.

**Quadro 15** – Quantidade de serviços, por proteção

Proteção	Tipo	Qtd. de Unidades	Qtd. de Profissionais	Média de Profissionais
Básica	Cras	1.106	12.151	10,98
	Centros-Dia e similares	413	4.120	9,97
	Centros de Convivência	2.670	12.235	4,58
Especial	Creas (municipal)	286	4.096	14,32
	Creas (regional)	Nenhum	Nenhum	Nenhum
	Centros Pop	57	1.013	17,77
	Unidades de Acolhimento	1.542	24.825	16,09
<b>Total</b>		<b>6.074</b>	<b>58.840</b>	<b>-</b>

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados do CadSuas (2016).

Esses dados levantam a hipótese de que o fato de os centros de convivência serem administrados por ONGs, assim como as unidades de acolhimento e Centros-Dia e similares, não demandam profissionais de carreira pública na execução, mas somente na supervisão dos serviços, contribuindo, assim, para ampla transferência da execução desses e de outros serviços para as ONGs.

Ainda em relação ao painel social, destacam-se os valores repassados<sup>50</sup> para as proteções sociais básica e especial, em particular, com relação à média complexidade, que concentrava aproximadamente R\$ 454.808.336 em orçamentos; desses, R\$ 270.787.805 eram repassados para unidades/organizações privadas, enquanto que R\$ 127.917.519 eram para os Creas, divididos entre Paefi, LA e PSC e outros; Centros Pop com R\$ 23.331.644; e Unidade pública (não especificada) com R\$ 32.771.368. Essa diferença de orçamento entre o repasse para unidades/organizações privadas e para os Creas, Paefi, MSE/PSC/LA, corroboram

<sup>50</sup> Nesse orçamento, encontram-se também os valores dos fundos municipais, estadual e federal.

com os dados apresentados no Quadro 15 e reafirmam o comprometimento do estado de São Paulo com a rede privada.

De modo geral, na análise das unidades Creas no estado de São Paulo, verifica-se a “ausência” desse ente federativo no processo de implantação do Suas, principalmente quando é proposto na NOB-Suas (2005, p. 33) que cabe à gestão dos Estados, entre outros:

Coordenar, regular e cofinanciar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários [...] e, promover a implantação e cofinanciar consórcios públicos e, ou, ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas na CIB e deliberadas nos Ceas.

O fato de não existir nenhuma unidade Creas regional evidencia que a gestão do estado de São Paulo não tem essa responsabilidade, tendo em vista que não se propõe a empreender ações regionalizadas e pactuadas visando à integração entre municípios, que não conseguem implantar unidades Creas e/ou outros serviços de média e alta complexidades, previstos na NOB-Suas/2005, como parte na gestão da assistência social do Estado. A necessidade dos cidadãos e a demanda dos municípios existem, mas não encontram alternativas no governo estadual.

A seguir é apresentado o município de São Paulo, e destacadas algumas particularidades da metrópole; o breve histórico da assistência social da capital; a rede de proteção socioassistencial; e o processo de implantação do NPJ.

## **CAPÍTULO II**

### **O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O presente capítulo tem por objetivo apresentar considerações sobre o município de São Paulo, realizando um breve histórico das diferentes gestões da política de assistência social da capital paulista, destacando desafios, lacunas e avanços com relação à referida política. Organizado em quatro seções, na primeira consta breve apresentação do município, com destaque de alguns dados do Censo IBGE de 2010.

Na segunda seção, de maneira breve, apresentam-se algumas das gestões da assistência social a partir de 1951, quando foi criada a então Comissão de Assistência Social do Município (Casmu). Destaca-se a análise de alguns relatórios e planos de governo, a partir dos anos 1970, ambos localizados no Espaso. Nesse processo, cabe mencionar os retrocessos que a cidade passou no decorrer das gestões dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta e, por fim, a proposição de diferentes portarias, entre elas a Portaria Smads 46/2010, que institui e cria o serviço NPJ. Na terceira seção, destacam-se a rede de serviços socioassistenciais e alguns desafios da supervisão técnica; e na quarta seção o processo de implantação do NPJ a partir de entrevista realizada com a diretora da PSE da Smads.

#### **2.1 Município de São Paulo: desigualdades sociais e segregação**

A cidade de São Paulo vem se configurando nos últimos anos como uma das principais e apontada como uma localidade global. Segundo Rolnik (2001, apud WANDERLEY; RAICHELIS, 2009, p. 57-58), São Paulo é uma megacidade, mas também uma megametrópole, pois participa das relações internacionais e está em conexão com a economia globalizada, fazendo parte da “rede urbana planetária” e da distribuição de serviços e mercadorias.



A importância da capital paulista reflete-se também em seu orçamento, visto que, para o ano de 2016, foi previsto um total de R\$ 54.407 bilhões e, para o ano de 2017, um total de R\$ 54.694 bilhões<sup>51</sup>.

Nessa perspectiva de crescimento, a partir da última década, tem-se intensificado na capital paulista a especulação imobiliária, com o investimento de grandes corporações por meio da construção de condomínios-clubes e até mesmo conjuntos habitacionais, principalmente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>52</sup>.

Conforme aponta o Sindicato da Habitação de São Paulo, em seu *Balanço do Mercado Imobiliário 2014*, as vendas, no ano de 2014, somaram 21.6 mil novas unidades, movimentando um total de R\$ 11,9 bilhões. No período em questão, o destaque foi para os imóveis de um dormitório, com cerca de 28% das unidades vendidas. Segundo o relatório, houve queda de 46% do total de vendas do ano de 2013, quando totalizaram cerca de R\$ 20,5 bilhões. Embora tenha ocorrido queda nas vendas de imóveis, Sposati e Koga (2013, p. 25), analisando o território da cidade de São Paulo, destacam essa nova modalidade de moradia como:

Uma novidade em relação à ocupação do espaço na cidade de São Paulo é o surgimento do “estilo Manhattan” de moradia. São apartamentos com cerca de 30m<sup>2</sup> que ganham atrativos como “varanda gourmet” e nomes como *Smart*, *Estúdio* ou *Compacto de luxo*, conforme relatou uma matéria do jornal *O Estado de São Paulo* intitulada “Ex-quitinetes agora são apostas de alto padrão” (FRANÇA, 2012, p. C-6, apud SPOSATI e KOGA, 2013, p. 25, itálicos e aspas do original).

Outra observação, para além do aumento dos condomínios na capital paulista, está relacionada às grandes construções públicas, como vias, estradas, anel viário, que ocasionam a remoção de parte da população, de diferentes áreas, mas, principalmente, aquelas por onde passarão importantes avenidas e de grande interesse imobiliário. Nesse sentido, Maricato (2011, apud SPOSATI e KOGA, 2013, p. 66), menciona que “São Paulo vem sendo planejada e construída ao longo dos anos e que terminou por produzir duas cidades ao mesmo tempo: a legal e a real”.

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/orcamento-municipal-para-a-proxima-gestao-vai-a-sancao-do-prefeito/>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

<sup>52</sup> Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, art. 1º, “define o Programa Minha Casa, Minha Vida, tendo por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).”

Diante da cidade legal e a real, podemos também citar Marques e Torres (2005) que apontam as causas da segregação<sup>53</sup>, destacando o papel do Estado ao expulsar o que denominam de grupos sociais de baixa renda.

A ação indireta do Estado poderia ser causada pela elevação dos valores da terra em certas partes da cidade, como resultado de investimentos ou obras públicas, o que teria como efeito a expulsão de alguns grupos sociais e sua substituição por outros, homogeneizando cada vez mais cada espaço. Um segundo mecanismo, muito mais direto, se relacionaria à expulsão de grupos sociais de baixa renda de certas partes da cidade pelo Estado. Isso ocorreria regularmente nas mais importantes cidades brasileiras por meio dos processos de remoção de favelas e também para a construção de obras públicas, como grandes obras de infraestrutura. Por outro lado, a construção pelo Estado de grandes conjuntos habitacionais socialmente homogêneos em áreas periféricas aumentaria a segregação social no espaço. (MARQUES; TORRES, 2005, p. 47)

Para os autores, existem diferentes mecanismos que reforçam tal questão, como a valorização da terra, forçando a homogeneização do território, pois, com o aumento do metro quadrado, reforça-se a saída de grupos sociais de baixa renda ou a expulsão direta desses grupos de regiões estratégicas das principais cidades brasileiras, além da construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias, ampliando assim a segregação dessa população na cidade.

Algumas das informações citadas contrapõem-se à realidade da maioria dos habitantes da capital paulista, embora alguns dos dados destacados sejam de grande relevância, ao adentrar o olhar para os territórios percebe-se a necessidade de considerar outros fatores para entender o abismo entre a riqueza e a pobreza que a cidade produz (MARQUES; TORRES, 2005).

Além disso, essa realidade, segundo Sposati e Koga (2013, p. 66), possui ainda territórios de fronteira como lugares excluídos da cidade formal, ou seja, “territórios de fronteira, nessa perspectiva, colocam-se como lugares que estão fora das ideias, excluídos da cidade legal ou formal – literalmente, fora do ‘mapa da cidade’.”

Na perspectiva de metrópole assumida por São Paulo, nota-se que “é ao mesmo tempo mundial, latino-americana, nacional, metropolitana, intermunicipal, intramunicipal, interdistrital, intradistrital e tem seus bairros” (SPOSATI; KOGA, 2013, p. 183). Essa ideia de que São Paulo é uma cidade plural foi notada, principalmente,

---

<sup>53</sup> Os autores trabalham o conceito de segregação no sentido da desigualdade de acesso (como para as políticas públicas) e separação (como a distribuição dos grupos sociais no espaço e acesso desigual a oportunidades).

ao percorrer as cinco regiões do município, norte, sul, leste, sudeste e centro-oeste, para realizar a pesquisa nos Creas. Quando, por exemplo, nas zonas Sul e Leste, se depara ao mesmo tempo com áreas rurais e urbanas, ou na região central, em que, ao aguardar o início da entrevista, observamos estrangeiros solicitando atendimentos no Creas Sé.

Para entender a oferta de serviços públicos para a realidade do município de São Paulo, deve-se considerar também o tamanho da cidade e seus territórios, além dos instrumentos legais que normatizam os serviços e as políticas, como a de assistência social, citado por uma das entrevistadas.

Eu considero que o tamanho da cidade de São Paulo para a gestão não é fácil. São Paulo é um universo a parte. Eu acho que em alguns momentos se faz um esforço para pensar isso, a Portaria 46/2010 está sendo revista, o número de RH também, mas muito a parte estrutural do serviço, como o RH, estrutura física, o diálogo com as outras áreas da saúde, mas o miúdo do cotidiano que é o profissional que faz, aquela coisa da escuta mesmo que diz respeito a gestão da PSE, mas a gestão tem diversos níveis, mas aquela gestão do território mesmo, isso implica na própria organização da maneira que está e do próprio número de RH, da qualidade, então diz respeito a esse ponto de vista da gestão mais miúda [...]. (entrevistada estatal 2)

Dados do Censo Demográfico de 2010, revelam esse universo que é São Paulo, ao apontar a população do município em aproximadamente 11.253.503 habitantes<sup>54</sup>, com destaque para 11.125.243 urbanos e 128.260 rurais, sendo 5.924.871 de mulheres e 5.328.632 de homens. Desse total, predomina na capital paulista a população branca, com 6.824.668 habitantes; seguidos dos pardos, com 3.433.218; negros, com 736.083; amarela, com 246.244; indígena, com 12.977; e, sem declaração, com 313 habitantes (IBGE, 2010).

Essa população ocupava aproximadamente 3.573.509 domicílios, sendo que 10% ainda não contavam com revestimento em suas residências, como domicílios de alvenaria sem acabamento, de madeira (aproveitada ou aparelhada), taipa (revestida ou não), palha e outros materiais.

Na perspectiva dos domicílios, outro conceito que se destaca está relacionado à segregação residencial que se refere à pior qualidade residencial, como domicílios pequenos, falta de saneamento básico e problemas de infraestrutura, conforme destacam Marques e Torres (2005, p. 95):

---

<sup>54</sup> Segundo informações do IBGE, em 2016, a população estimada passou para 12.038.175.

A segregação residencial está muitas vezes associada à pior qualidade residencial, a riscos ambientais e a problemas de saúde pública. A principal maneira como as famílias de menor renda lidam com a disputa pelo espaço urbano no mercado de terras tem que ver com a busca por residências ou áreas desvalorizadas, isto é, domicílios pequenos, com pior infraestrutura urbanística e, muitas vezes, sujeitos a riscos de diversos tipos relacionados à ausência de saneamento e a problemas ambientais como inundações e deslizamentos [...].

Segundo os autores, a segregação residencial contribui para a reprodução da pobreza, além de “problemas sociais nas áreas de emprego, educação, habitação, saúde, transportes, geração de renda e segurança pública” (MARQUES; TORRES, 2005, p. 98).

Ainda com relação aos domicílios, destaca-se o número de dormitórios por moradores, que colabora com a constatação antes citada, pois nota-se a segregação residencial entre grande parte da população da capital, já que muitos residem em domicílios que possuem entre um e dois dormitórios, totalizando 8.357.007 de habitantes, ou seja, domicílios pequenos e que possuem pouca infraestrutura. Contrapondo-se a esses dados, os que ocupam imóveis que têm entre 3 e 4 dormitórios somam 2.852.674 habitantes.

Do total de domicílios da cidade (3.573.509), 5.850 não contavam com água encanada e nem outra forma de abastecimento (IBGE, 2010). A princípio, esse número relativamente menor, se comparado ao universo, não causa impacto, mas se analisarmos que esses domicílios possuem elevado número de habitantes, o dado se torna preocupante, pois, na maior cidade do País, e uma das maiores do mundo, ainda temos elevado número de habitantes que não contam com água encanada e nem outra forma de abastecimento em suas residências.<sup>55</sup>

Ainda com relação aos domicílios, na lógica da política de assistência social brasileira, os direitos sociais são acessados somente a partir do endereço formal, que, segundo Sposati e Koga (2013, p. 195):

---

<sup>55</sup> Esses dados refletem a posição da cidade de São Paulo no *ranking* do saneamento Trata Brasil, sendo o 11º do estado de São Paulo e 22º do país. Segundo relatório do Instituto Trata Brasil, que realizou diagnóstico dos principais indicadores de saneamento básico dos 100 maiores municípios, a capital tratava apenas 53,07% do esgoto por água consumida. Embora não configure entre os 20 melhores municípios em tratamento de esgoto, entre as capitais do País, São Paulo é o segundo colocado no *ranking*.  
(Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2016/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2014)

[...] O direito social realiza-se na forma de endereço domiciliar, e a territorialização da política resume-se à localização ou área de abrangência administrativa. Nessa lógica sedentária, correm o risco de ficar de fora tudo e todos que fujam aos critérios de fixação: os sem endereço oficial, os sem teto, os sem terra, os sem domicílio fixo, os migrantes clandestinos.

Para as autoras, essa questão contribui para que alguns grupos corram o risco de não acessar determinados direitos e benefícios sociais, uma vez que não possuem o endereço formal, que é exigido como uma das condicionalidades.

As informações apresentadas nessa seção só fazem sentido se analisadas a partir das realidades da cidade, principalmente quando pensamos nos territórios, pois esses dados podem retratar situações muitas vezes invisíveis em uma metrópole de dimensões populacionais e territoriais como poucas, já que São Paulo, segundo Sposati e Koga (2013, p. 47):

Destaca-se nesse debate não somente por sua escala demográfica metropolitana, mas também por sua multiplicidade de territórios, cada qual com uma dinâmica própria e, ao mesmo tempo, articulados com todos os conteúdos os conteúdos urbanísticos e sociais próprios de uma metrópole.

Nesse sentido, a cidade de São Paulo é também constituída de desigualdades e contradições que se expressam principalmente nos territórios, tendo em vista que:

[...] as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desigualdades. (KOGA, 2011, p. 33)

Nessa mesma perspectiva, ao considerar as desigualdades sociais evidenciadas nos territórios, Marques e Torres (2005, p. 53), acrescentam que:

As políticas sociais tradicionais dedicadas à promoção do bem-estar e a redução da pobreza e das desigualdades também agem sobre o território. Todas essas políticas (que incluem pelo menos educação, saúde, assistência social, cultura e lazer, entre outras) criam e transformam o espaço social, já que a localização de seus equipamentos (e suas diferentes características no espaço) cria percursos, trajetos e contiguidades. Sob o ponto de vista das desigualdades sociais no espaço, a localização desses equipamentos (e suas características, novamente) influenciam grandemente as condições de acesso dos vários grupos sociais habitantes da cidade.

Considerando o território como o locus de expressão das desigualdades e contradições, mas também o espaço em que as políticas sociais ocorrem, aponta-se a necessidade de aprofundar e conhecer essas realidades a partir da vigilância e do monitoramento da política de assistência social, visando à implantação dos serviços

e, conseqüentemente, a garantia de proteção social para os cidadãos que deles se utilizarão.

## **2.2 Assistência social no município de São Paulo: breve histórico**

Antes de apresentar a gestão da política de assistência social do município de São Paulo, cabe destacar brevemente que as práticas de assistência<sup>56</sup> na capital paulista remontam ao começo do século XVIII, quando tem início a primeira experiência datada de 1717, com a Irmandade de Misericórdia, que instala pequena enfermaria, denominada de hospital (Sposati, 1988), dessa iniciativa, decorrem diferentes práticas.

Outras experiências datam do século XIX e referem-se às crianças abandonadas, com a criação da primeira roda dos expostos, em 1825, e mais tarde, em 1886, com o asilo dos inválidos, seguidos, em 1888, da hospedaria do imigrante, criada pelo governo do Estado a partir do crescimento e expansão econômica que se intensifica na cidade.

Era o local de abrigo do migrante recém-chegado, o espaço para a adoção das medidas higiênicas, como manutenção das quarentenas, vacinação etc. Mas era, sobretudo, o espaço onde o fazendeiro encontrava a mão de obra disponível (SPOSATI, 1988, p. 91).

Em âmbito federal, somente na década de 1940 é que algumas ações na área da assistência são realizadas, como a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada e dirigida pela primeira-dama, Darcy Vargas.

A Fundação Legião Brasileira de Assistência, criada em 1942 por Darcy Vargas, compõe também o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), e foi transformada em fundação em 1969 (SPOSATI, *et al.*, 1985, p. 87).

Com relação ao governo do Estado de São Paulo, a área de assistência social tem início com o Departamento de Assistência Social do Estado, considerada a primeira experiência do País em ações nesse campo no ano de 1935, conforme apontam Iamamoto e Carvalho (2004, p. 174):

---

<sup>56</sup> Termo utilizado na época.

Já em 1935 fora criado – Lei nº 2.497, de 24.12.1935 – o Departamento de Assistência Social do Estado, primeira iniciativa desse gênero no Brasil. [...] A esse Departamento – subordinado à Secretaria de Justiça e Negócios Interiores – caberia (*além de outras funções*) a estruturação dos Serviços Sociais de Menores, Desvalidos, Trabalhadores e Egressos de reformatórios, penitenciárias e hospitais e da Consultoria Jurídica do Serviço Social. (itálicos do original)

No que se refere ao governo municipal de São Paulo, a primeira experiência de gestão da assistência social se efetiva em 1951, com a Comissão de Assistência Social do Município (Casmu) e, em seguida, a Divisão de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo, na mesma perspectiva da LBA, de ser dirigida pela esposa do prefeito, a primeira-dama.

Assim, é relevante mencionar que o plantão social é prática comum em todos os órgãos criados na época, ora em agências descentralizadas e regionalizadas nos bairros, ora com os plantões nas próprias sedes dos referidos órgãos. Ainda nesse momento, destacam-se os atendimentos a criança e adolescente, tratados como menor, sob a égide do Código de Menores de 1927, instituído pelo Decreto nº 17.943, de 12 de outubro, voltados, principalmente para a situação de internação e do Serviço de Colocação Familiar do Juizado de Menores. (CORDEIRO, 2014)

Nesse sentido, Mestriner (2001, p. 122) destaca que:

Em São Paulo, a partir de 1951, a Prefeitura instala a área de assistência social, no modelo da benemerência, reproduzindo a orientação nacional getulista, com Leonor Mendes de Barros, esposa de Adhemar de Barros, à frente da Comissão de Assistência Social do Município – Casmu.

A citação ressalta prática comum naquele momento, em que o primeiro-damismo<sup>57</sup> era notadamente ativo nos órgãos assistenciais, e fortemente observado na perspectiva adotada pela LBA e difundido nas instâncias estaduais e municipais, como era o caso da Casmu. (CORDEIRO, 2014)

Desde a então Casmu, a cidade de São Paulo passa a contar com um órgão gestor para a política de assistência social, que, sob diferentes gestões, recebeu as seguintes denominações: Coordenadoria de Bem-Estar Social (Cobes), Secretaria

<sup>57</sup> Passadas sete décadas e com o avanço e reconhecimento da assistência social como política pública, na Constituição Federal de 1988 e na Loas em 1993, reforçada com a Pnas/2004, as NOB-Suas, a Lei 12.345 de 2011, entre outros mecanismos legais, em 5 de outubro de 2016, vivenciamos grande retrocesso dessa política em âmbito federal, quando a primeira-dama do Brasil, sra. Marcela Temer, assume como embaixadora o programa Criança Feliz.

Municipal da Família e do Bem-Estar Social (Fabes), Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (Sebes), Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), e outras<sup>58</sup>.

Diferente das décadas anteriores, a partir dos anos 1970, notou-se, em pesquisa documental realizada para nossa dissertação de mestrado (2011), quando analisamos alguns relatórios e planos de governo para a assistência social da Prefeitura de São Paulo, o início de programas voltados tanto para a denominada assistência pública, quanto para o atendimento à infância e à adolescência. Ainda na década de 1970, a Cobes determina que à assistência pública caberia o atendimento à população por meio de plantões sociais, integrando a atenção aos problemas de subsistência e situações emergenciais com concessão de benefícios e auxílios, e a educação popular, com creches para crianças de até 6 anos de idade, e orientação socioeducativa ao menor (Osem) para atendimento de 7 a 17 anos de idade; e núcleos comunitários para atendimento da comunidade.

A partir da década de 1980, sob a coordenação da Fabes, destacam-se os programas desenvolvidos pela secretaria, como: de assistência pública; atendimento à infância e adolescência; habitação; trabalho; e educação de adultos. Entre as propostas do programa de assistência pública, estão os plantões de referência e informação que eram mantidos nas 17 Fabes regionais e integravam os atendimentos às populações com problemas de subsistência, em orientação socioeducativa, encaminhamentos aos serviços e recursos, oferecendo, ainda, auxílios financeiros e em espécie, como alimentos, medicamentos, vestuário e transporte, além de atendimentos às situações de emergência. (CORDEIRO, 2011)

A atenção às populações com problemas de subsistência era prestada com atendimentos mediante convênios com as entidades sociais, que concediam, principalmente, auxílios financeiros individuais e coletivos. Ainda entre as atividades do programa de assistência pública, a provisão de documentos (Pré-Prodóc) fornecia atendimento para a população providenciar a documentação, em postos

---

<sup>58</sup> Essas e outras informações são constatadas no documento *Levantamento Histórico dos Dados de Execução por Gestões Administrativas*, elaborado pela divisão técnica de documentação e informação da Secretaria Municipal de Assistência Social (2001), localizado em visita no Espaço Público do Aprender Social (Espaso). O documento apresenta balanço das atividades realizadas pela prefeitura, a partir da gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969), até o início da gestão da prefeita Marta Suplicy (2001), como rede de creches, Orientação Socioeducativa ao Menor (Osem), Espaço Gente Jovem (EGJ), qualificação profissional, centros de convivência, atendimento à pessoa com deficiência, atendimentos aos idosos, albergues e casas de convivência.



localizados no bairro de São Miguel e na região da Sé, serviço esse de caráter mais administrativo.

O programa de atendimento à infância e à adolescência, englobava os subprogramas de atendimento à infância, com as creches destinadas prioritariamente a crianças de até 3 anos e 11 meses de idade (podendo, contudo, atender também crianças com idades de até 6 anos de idade), realizado por creches classificadas como diretas<sup>59</sup>, indiretas<sup>60</sup> e particulares<sup>61</sup>, e o subprograma Osem, que prestava atendimentos para crianças e adolescentes com idades de 7 a 18 anos (priorizando as de 7 a 14 anos), com a oferta de recreação, esporte, reforço escolar, reforço alimentar, higiene, saúde e socialização. O serviço era realizado em rede de equipamentos diretos, indiretos e particulares. (CORDEIRO, 2011)

Ainda no final da década de 1980, sob a gestão da prefeita Luiza Erundina, nota-se a inclusão da denominação assistência social aos programas da Sebes, como o programa de Assistência Social, que ocorreu a partir do subprograma de assistência social geral, destinado ao atendimento à população com problemas de subsistência; em convênios realizados com as entidades sociais e mediante auxílios financeiros e/ou em espécie. Além do atendimento técnico às vítimas de situação de emergência, realizado pelas delegacias regionais de serviço social (CORDEIRO, 2011). Os programas mencionados também eram realizados por meio de convênios com as, na época, denominadas entidades sociais.

Na década de 1990, nota-se que os serviços passam também a envolver população em situação de rua, abrangendo grupos de catadores de papel e materiais recicláveis; pessoas que sobrevivem de “bicos”; famílias ou pessoas expulsas de cortiços e favelas, atendidas em casas de convivência – espaços abertos de referência para higiene, saúde, alimentação e convivência; operação inverno – acolhimento da população em situação de rua em locais abrigados nos dias de inverno; apoio à população com problemas de subsistência – atividade realizada em plantões sociais, distribuídos nas diferentes regiões do município de São Paulo, como auxílio financeiro à população; além desses, destacam-se ainda aqueles destinados à criança e ao adolescente, como: creches, centros de juventude

---

<sup>59</sup> Equipamento construído, mantido e administrado diretamente pela Fabes.

<sup>60</sup> Equipamento construído e mantido pela Fabes e administrado por entidade social.

<sup>61</sup> Equipamento de propriedade da entidade social com a qual a Fabes mantinha convênio de assistência técnico-financeira.

(CJ) para adolescentes e jovens, centros de convivência e centros de formação profissional para adolescentes, ambos com ênfase na atenção e qualificação profissional. Nesse momento, observa-se o início de algumas iniciativas relacionadas à terceira idade, como os centros de convivência da terceira idade e centros de apoio à família do idoso.

Outro dado de relevância no processo da política de assistência social do município de São Paulo da década de 1990 relaciona-se aos retrocessos vivenciados na cidade na gestão dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta (1<sup>o</sup> de janeiro de 1993 - 31 de dezembro de 2000), em que pouco se construiu<sup>62</sup> em relação à referida política, principalmente quanto à criação do Conselho Municipal de Assistência Social (Comas).

De 1993 a 2000 a cidade de São Paulo viveu a contradição de ter vários segmentos da sociedade civil organizados na discussão e na luta pela assistência social em nível nacional e também em nível municipal, mas poucas ações efetivas do poder público nessa área, contrariando inclusive todas as conquistas e a própria legislação nacional sobre a assistência social. [...] É, portanto nesse contexto de retrocesso e descaso total com a política pública de assistência social que a cidade de São Paulo viveu por oito anos (1993-2000), durante as gestões autoritárias e conservadoras de Paulo Maluf e Celso Pitta, que além de não criarem ações municipais comprometidas com a população da cidade, negaram-se a implantar a política de assistência social já garantida legalmente (CARDOSO, 2003, p. 33-34).

Embora na gestão Celso Pitta, por meio da Lei nº 12.524/1997 tenha sido criado o Comas, seu funcionamento ocorre somente a partir de 31 de março de 2000, com a posse dos conselheiros<sup>63</sup>. Dessa forma, São Paulo foi a última das capitais a implantar Plano, Conselho e Fundo de Assistência Social.

<sup>62</sup> As conquistas são mencionadas no *Caderno do Observatório dos Direitos do Cidadão* do Instituto Pólis. Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2003. 64p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16). (Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/fundo-municipal-de-assistencia-social-da-cidade-de-sao-paulo-2003/>>. Acesso em: 2 dez. 2016).

<sup>63</sup> “O Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (Comas-SP) é o órgão colegiado, de composição paritária entre governo e sociedade civil, deliberativo, normativo e fiscalizador da Política de Assistência Social, diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads). Esta secretaria é o órgão gestor da política, responsável por sua elaboração e execução no âmbito do município, sob os balizamentos constitucionais e legais que regem a Política Nacional de Assistência Social. A Smads, o Comas-SP e as organizações sócio-assistenciais integram, no município de São Paulo, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), este de âmbito nacional. O conselho, composto de 18 representantes da Sociedade Civil e 18 do Poder Público, com mandato de dois anos, foi criado pela Lei 12.524/1997 e regulamentado pelos Decretos 38.877/1999 e 40.531/2001. A posse dos primeiros conselheiros ocorreu em 31 de março de 2000” (Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/institucional/index.php?p=369](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/institucional/index.php?p=369)>. Acesso em: 30 nov. 2016).

A partir de 2001, com a prefeita Marta Suplicy e, principalmente, na gestão da professora Dra. Aldaíza Sposati como secretária de Assistência Social, de 2003 a 2004, nota-se que a política de assistência social do município de São Paulo passa a assumir o caráter de política pública de proteção social, destinando serviços e programas que visam a ultrapassar o caráter compensatório de serviços e programas historicamente inseridos na assistência social do município de São Paulo, por exemplo, quando se propõe a criação das Estações Cidadania, Casas de Acolhida, Abrigos, Albergues, Moradia Provisória, Projeto Boraceia e Programa Acolher<sup>64</sup>.

Em suma, até o ano de 1988, quando ainda não havia a definição constitucional da assistência social como direito e política pública, os serviços e programas do município de São Paulo referem-se, principalmente, à criança e ao adolescente, e as pessoas e famílias com problemas de subsistência e em situação de calamidade pública, em que o atendimento social era realizado em plantões sociais ou por entidades sociais conveniadas. (CORDEIRO, 2011)

A mudança desse paradigma começa a ocorrer a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Loas, em 1993, quando se reconhece a assistência social como política pública. Mesmo diante do reconhecimento da assistência social como direito, devido aos retrocessos que o município de São Paulo passou nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000), pode-se considerar que se ampliam e se diversificam os serviços e programas reconhecendo-os como política pública somente a partir dos anos de 2001, com atendimento social a jovens, idosos, pessoas com deficiência, moradores em situação de rua, desabrigados em geral e outros. São criados, principalmente, núcleos e espaços de convivência para jovens, idosos e moradores em situação de rua. Os plantões sociais passam a se denominar Cras, tendo em vista, além do atendimento social, a provisão de benefícios assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Renda Cidadã. (CORDEIRO, 2011)

---

<sup>64</sup> Estações Cidadania, com atendimento para crianças e adolescentes de toda a rede de serviços; Casas de Acolhida para a criança e o adolescente, objetivando o retorno à família; Projeto Oficina Boraceia, com serviços de abordagem de rua, acolhida, restaurante aberto à comunidade e outros; Programa Acolher: Reconstruindo Vidas que, entre outras, apresenta proposta de inclusão social na área central de São Paulo.

Após essas breves considerações, cabe mencionar que a gestão da política de assistência social do município passa a ser realizada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads)<sup>65</sup> e tem como missão institucional “[...] formular, implantar, regular, financiar executar, monitorar e avaliar a política municipal de assistência social, como parte integrante do Suas”<sup>66</sup>, esse período é marcado pela gestão dos prefeitos José Serra (2005-2006), Gilberto Kassab (2006-2008 e 2008-2012) e Fernando Haddad (2013-2016).

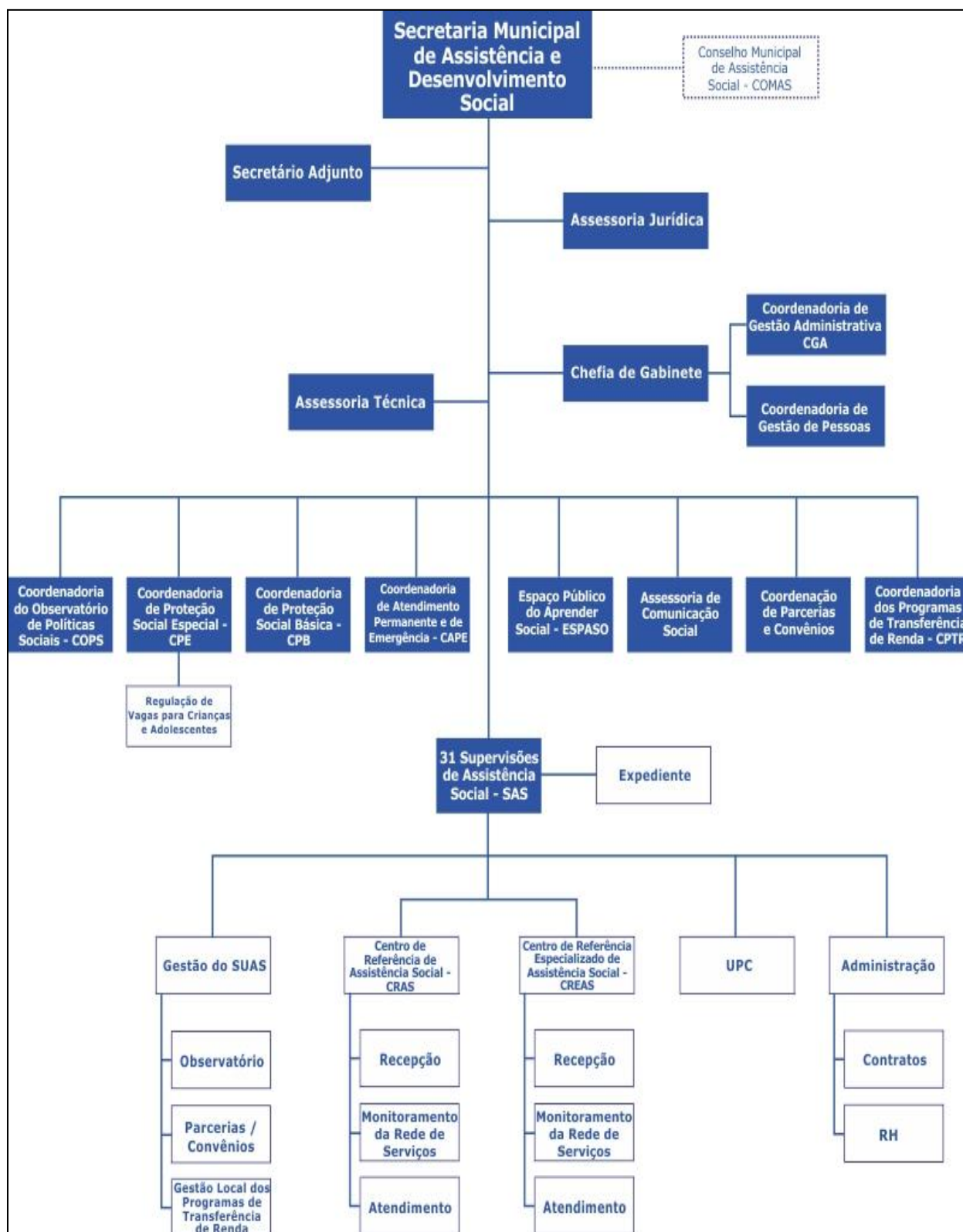
A estrutura organizacional da política de assistência social da Smads (Fig. 1) está dividida e descentralizada sob diferentes assessorias, chefias, Coordenadorias: Coordenadoria-geral de Observatório de Políticas Sociais (Cops); de Proteção Social Especial; Proteção Social Básica; Atendimento Permanente e de Emergência (Cape); de parcerias e convênios; e de Programas de Transferência de Renda (CPTR); de gestão de benefícios; coordenadoria de gestão de pessoas; e coordenadoria de gestão administrativa. Essa estrutura organizacional estava disponível no *site* da referida secretaria na gestão do prefeito Fernando Haddad.

---

<sup>65</sup> O Prefeito Gilberto Kassab, no art. 1º do decreto n. 48.359, de 17 de maio de 2007, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads), bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão, institui que a Smads, prevista no decreto nº 32.384, de 6 de outubro de 1992, e legislação subsequente, fica reorganizada nos termos deste decreto.

<sup>66</sup> Disponível em: <[www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social)>. Acesso em: 21 out. 2016.

**Figura 1** – Estrutura organizacional da política de assistência social da Smads



Fonte: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. (Acesso em: 14 out. 2016).

Abaixo dessas coordenadorias, encontram-se ainda 32 Supervisões de Assistência Social<sup>67</sup> (SAS), que oferecem apoio, assessoria, supervisão para os serviços da rede socioassistencial, como os Cras<sup>68</sup>, Creas<sup>69</sup>, e os demais serviços da rede.

Esse processo de descentralização da política de assistência social remonta ainda à década de 1960, quando o prefeito Faria Lima cria, em 1966, as administrações regionais, lotando 12 assistentes sociais no chamado Serviço Social das Administrações Regionais. Dessa iniciativa, decorreram outras<sup>70</sup>, que, segundo Koga (2005, p. 644), apresentam importante mudança na lógica da gestão do município de São Paulo.

Passados quase 40 anos do início de sua descentralização e quase 15 anos de debate sobre uma nova territorialização da cidade, a Smads assume a perspectiva territorial como parte intrínseca à política de assistência social na cidade de São Paulo, onde sua rede regionalizada ganha nova centralidade na gestão da política, tendo em vista o processo de distritalização. Os limites de cada supervisão regional passaram a respeitar os 96 distritos da cidade, significando, inclusive, a designação de técnicos responsáveis pelos distritos.

Para Koga (2005), dentre os avanços com o processo de descentralização da gestão pública de São Paulo, destaca-se a perspectiva territorial assumida pela política de assistência social, passando a configurar uma forma de rede agora regionalizada.

A cidade de São Paulo no início dos anos 1990 inaugurava no Brasil um processo de efetivação de uma nova territorialização, visando a descentralização. Assim, a preocupação com o uso do território faz parte da história da cidade, cujo debate vem sendo acumulado ao longo do tempo com diferentes atores, sejam eles da administração local, das concessionárias, das organizações populares, dos centros de pesquisa. (Koga, 2005, p. 643)

Ainda segundo a autora, a ideia de uso do território na gestão de São Paulo é histórica e uma das pioneiras no Brasil, tendo em vista considerar uma nova territorialização para a política pública a partir da descentralização. Essa tendência territorial também assumida para a política pública de assistência social, a partir da

<sup>67</sup> Para efeitos administrativos, a SAS utiliza a mesma divisão das subprefeituras, que atualmente são 32, devido a separação de Sapopemba e Vila Prudente.

<sup>68</sup> Existem 54 unidades Cras na cidade São Paulo, segundo *site* da Prefeitura de São Paulo (acesso em: 19 fev. 2017).

<sup>69</sup> Nossa pesquisa identificou 29 unidades Creas na cidade São Paulo, mas segundo *site* da Prefeitura de São Paulo, são 28 unidades (acesso em: 19 fev. 2017).

<sup>70</sup> Sobre esse processo, conferir Koga (2005) e Sposati (1988).

PNAS/2004 e do Suas/2005 ganha centralidade ao ser pensada a referida política, instalando os serviços sob a perspectiva socioterritorial.

Entre os serviços no território, conforme apresentado no capítulo I, destacam-se os Cras e Creas que deverão, a partir de diferentes abordagens, garantir a proteção social básica e a PSE (média e alta complexidades) para indivíduos e famílias em situações de vulnerabilidade social.

Tomando a referência de gestão definida pela NOB-Suas/2005, o município de São Paulo é considerado gestão plena, ou seja, tem a gestão total das ações de assistência social<sup>71</sup> no sentido que deve desenvolver todos os serviços previstos na política de assistência social e no Suas, ampliando, por exemplo, os atendimentos especializados para a população.

Destacamos a ampliação dos atendimentos especializados para a população, entre os anos de 2008 e 2010, na gestão do prefeito Gilberto Kassab, quando acompanhamos a implantação dos primeiros Creas no município de São Paulo, em particular, o Creas Vila Prudente/Sapopemba que na ocasião, pela ausência de técnicos estatais para fazer a gestão e a execução do Paefi totalmente estatal, aos poucos, foi viabilizado em convênio com uma ONG, através do NPJ.

Uma das hipóteses para esse modelo de implantação foi evitar que São Paulo perdesse a gestão plena do Suas<sup>72</sup> e, dessa forma, naquele momento, foi a alternativa encontrada<sup>73</sup>.

O município de São Paulo sempre apresentou particularidades em relação à gestão da política de assistência social, entre essas, destacam-se as Portarias<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Conforme apresentado no capítulo I, “[...] é o nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas).” (NOB/Suas, 2005, p. 28).

<sup>72</sup> Assim como foi a última capital a implantar Plano, Fundo e Conselho da Assistência Social, São Paulo foi uma das últimas a aderir ao Suas.

<sup>73</sup> Questão observada em nossa dissertação de mestrado, quando realizamos observação de campo e entrevistamos profissionais dos Creas VilaPrudente/Sapopemba e Jaçanã/Tremembé.

<sup>74</sup> Além dessas Portarias, destacam-se outros normativos, como os instituídos durante a gestão da Profa. Dra. Aldaíza Sposati como secretária de Assistência Social, como: “Decreto n. 43.698, de 2 de setembro de 2003, que regulamenta a Lei n. 13.153, de 22 de junho de 2001, que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada por meio de convênios no âmbito do município de São Paulo”; a “Portaria n. 031/2003/SAS/Gabinete que detalha os procedimentos a serem adotados pelas Supervisões Regionais de Assistência Social para a realização de audiências públicas, formulação de pareceres e definição das organizações/entidades/associações aptas para a formalização de convênios com a SAS”; a “Portaria

Smads 46/2010 que dispõe acerca da *Tipificação da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a Regulação de Parceria Operada por Meio de Convênios*, e a Portaria e 47/2010, que dispõe sobre os custos dos serviços da rede socioassistencial operada por meio de convênios.

A Portaria Smads 46/2010 define parâmetros para a execução dos serviços socioassistenciais, estabelecendo as parcerias mediante convênios firmados com organizações e instituições sociais sem fins lucrativos; organiza e divide a rede de serviços a partir de quatro tipificações:

- I – Rede Estatal de Serviços – prestados diretamente pela Smads;
- II – Serviços Tipificados – se referem aos serviços de proteção social básica e especial (média e alta complexidade), conveniados e caracterizados com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
- III – Serviço Normatizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social – Comas; e,
- IV – Serviços Complementares.

O primeiro item regula os serviços a serem prestados de forma direta, como: Cras, Creas, Família Acolhedora, Hospedagem para Pessoas em Situação de Rua e pela Central de Atendimento Permanente e de Emergência (Cape)<sup>75</sup>.

O segundo grupo define os serviços conveniados, caracterizados com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e com as especificações do município. Nesse grupo encontram-se os serviços da proteção social básica e PSE (média e alta complexidades), com destaque para o NPJ. Embora esse grupo esteja

---

n. 033/2003 SAS/Gabinete, que determina a instituição de uma Tabela de Custos dos Serviços de Assistência Social”; a “Portaria n. 034/2003 SAS/GAB que institui Tabela Básica de Serviços de Assistência Social. Essa Portaria, em seu artigo 2º, especifica os serviços de Assistência Social de acordo com o tipo de Proteção Social”; a “Norma Técnica de Assistência Social (NASp 001/2003) que “regula a outorga de mérito social, por meio de matrícula de organizações/ entidades/associações sem fins lucrativos e credenciamento de serviços de assistência social [...]” (YAZBEK, 2004, p. 48).

<sup>75</sup> “Família acolhedora: Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção em residência de famílias acolhedoras cadastradas. Está previsto o retorno das crianças e adolescentes à família de origem ou, na sua impossibilidade, o seu encaminhamento para adoção. Hospedagem para Pessoas em Situação de Rua: Prestação de serviço de hospedagem, mediante o oferecimento de vagas em hotéis e pensões, por um período de até 3 meses, para pessoas maiores de 18 anos em situação de rua, encaminhadas da rede socioassistencial. As pessoas, para serem acolhidas neste serviço, encontram-se em processo de reinserção social, com autonomia financeira para suprir as necessidades básicas, em condições de realizarem a gestão cotidiana de sua vida; são independentes e socialmente ativas; e Central de Atendimento Permanente de Emergência (Cape): Unidade pública estatal onde se oferta atendimento permanente à população em vulnerabilidade social atingida por situações de emergência e calamidades públicas, centralizando as informações e tomando as providências necessárias. A Cape é responsável também pelas solicitações de atendimento a pessoas em situação de rua e pela central de vagas de acolhimento para adultos, crianças e adolescentes. Funciona 24 horas por dia, mantendo equipes de plantonistas durante todo o período de atendimento.” (Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. Acesso em: 28 fev. 2017).



referenciado na Tipificação Nacional de 2009, não encontramos, no referido documento apresentado no capítulo I, nenhuma referência direta ao NPJ.

O terceiro e quarto itens englobam outras duas modalidades, em que estão locados os serviços que não se encontram na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, mas que são prestados à população e normatizados pelo Comas, como, no terceiro item, o Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos (Cedesp) e, no quarto, Restaurante Escola; Centro de Referência do Idoso (Creci); Centro de Referência da Diversidade (CRD); Núcleo do Migrante; Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa; serviços de convivência municipalizados (Clube da Turma e Leide das Neves, Enturmando Circo-Escola, SOS Bombeiros no Resgate da Cidadania e Convivendo e Aprendendo); Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua; Serviço de Inclusão Social e Produtiva; Núcleo de Convivência com Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua; Bagageiro; Centro de Acolhida para Catadores; Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês; Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças de 0 a 6 Anos; Centro de Acolhida para Jovens e Adultos com Deficiência; Complexo de Serviços à População em Situação de Rua Boracea; Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Arsenal da Esperança; Moradias Especiais Provisórias para Pessoas com Deficiência Mental Grave em Situação de Vulnerabilidade Pessoal e Social (Siai).

Conforme apresentado, a Portaria Smads 46/2010 é o documento que caracteriza a estrutura e a dinâmica do NPJ. De modo objetivo, o documento considera o NPJ como:

Serviço referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) com a finalidade de assegurar atendimento especializado para apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, fortalecendo a função protetiva das famílias diante de um conjunto de condições que as vulnerabilizam. (PORTARIA SMADS 46/2010, p. 92)

O NPJ é definido como serviço referenciado ao Creas, que deverá realizar atendimento especializado para indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos. Realizará a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção básica e da especial, além do:

[...] Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, outras Organizações de Defesa de Direitos e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social. (PORTARIA SMADS 46/2010, p. 92).

Para realizar o atendimento a famílias e indivíduos, a equipe do NPJ deverá ser composta conforme Quadro 16:

**Quadro 16** – Recursos humanos NPJ

Função	Carga Horária Semanal	Número
Gerente de Serviço I	40h	1
Técnico/a	40h <sup>76</sup>	4 (2 assistentes sociais e 2 psicólogos/as)
Técnico/a	20h	1 advogado/a
Auxiliar administrativo	40H	1
Agente operacional	40h	1

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados da Portaria Smads 46/2010

A Portaria Smads 46/2010 define a composição da equipe NPJ com diferentes profissionais com a função de ofertar atendimento e acompanhamento a famílias e indivíduos, que, em linhas gerais, identificamos como o Paefi. No entanto, estabelece que o comando e a gestão dos Creas são de responsabilidade da equipe estatal. Diante dessa constatação, apesar dos documentos legais, apresentados no capítulo I, estabelecerem que o Paefi deva ser ofertado por equipe estatal, o NPJ, por um lado, garante o atendimento à população, e, por outro, supre a ausência de uma equipe estatal na prestação do referido serviço.

De fato, essa forma de execução do serviço Creas foi observada em quatro das cinco unidades da pesquisa de campo, São Mateus, Penha, Campo Limpo e Vila Maria, em que o comando e as supervisões técnicas ficam com a equipe estatal e a execução do Paefi com a equipe do NPJ, exceto a unidade Sé, que possui equipe técnica e coordenação totalmente estatais.

Quanto às Portarias Smads 46 e 47/2010, nossa pesquisa de campo evidenciou a necessidade de serem revisadas, uma vez que foram pensadas para aquele contexto, em que, além das mudanças da realidade populacional, como o

<sup>76</sup> Conforme a Portaria Smads 46/2010, o profissional de Serviço Social passa a ter a carga horária semanal de 30 horas, em cumprimento às disposições contidas na Lei Federal 12.317, de 26 de agosto de 2010.

aumento do número de habitantes, o número de serviços da época também não reflete a realidade do ano de 2017.

Exemplo desses impactos está relacionado ao aumento do número de serviços conveniados e o pouco número de trabalhadoras/res estatais para realizar a supervisão. Esses arranjos entre o público e o privado, como proposto na Portaria Smads 46/2010, ao criar o serviço do NPJ, rebatem diretamente na forma de trabalho precarizado que vem ocorrendo nas unidades Creas pelas equipes do NPJ. Embora esteja apresentada ao longo deste trabalho, essa questão é analisada com maior profundidade no Capítulo IV.

### **2.3 A rede de proteção socioassistencial do município de São Paulo**

Nesta seção, apresentamos a rede de serviços socioassistenciais, tanto da PSB, como da PSE (média e alta complexidades) do município de São Paulo e a forma como vem se desenvolvendo a supervisão técnica desses serviços.

Embora a rede de proteção social básica não seja objeto da presente pesquisa, nas entrevistas realizadas e analisadas foi citada por diversas vezes a relação entre Creas e Cras, além disso, cabe à unidade Creas a referência e a contrarreferência relacionadas às proteções sociais básica e especial.

Conforme mencionado, a partir da PNAS/2004 e do Suas/2005, os serviços passam a ter o território como referência. No caso do município de São Paulo, além de considerar os normativos federais, também atende à *Norma Técnica dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Básica da Smads* (2012).

Não obstante a referida norma trate especificamente da proteção social básica, considera-se, nesse documento, a territorialização como um dos princípios para a política de assistência social e os serviços da rede.

O princípio da territorialização busca o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. A territorialização possibilita orientar onde se dará a ação da Política de Assistência Social, na perspectiva do alcance da universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade; na aplicação do princípio de prevenção e proteção proativa; no planejamento da localização

da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos. Norma Técnica dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Básica da Smads (SMADS, 2012, p. 31).

Nessa perspectiva, o Cras, enquanto unidade territorializada, passa a ser estratégico no processo de implantação da política de assistência social, mas, principalmente, com relação à universalidade da cobertura entre os indivíduos e seus familiares, planejando as ações da política, além de atuar na prevenção de vulnerabilidades e riscos pessoal e social dos cidadãos nos territórios. No Quadro 17, resumem-se os serviços socioassistenciais que compõem a rede proteção social básica do município de São Paulo.

**Quadro 17 – Rede de proteção social básica**

<b>Serviço</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Usuários</b>
<b>Centro para Crianças e Adolescentes (CCA)</b>	Desenvolvimento de atividades com crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e 11 meses, tendo por foco a constituição de espaço de convivência a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. Esse serviço é direcionado através de duas modalidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças de 6 a 11 anos e 11 meses; e</li> <li>• Adolescentes de 12 a 14 anos e 11 meses</li> </ul>	Crianças e adolescentes que estejam nas seguintes situações: em situação de trabalho; reconduzidas ao convívio familiar, após medida protetiva de acolhimento; com deficiência, beneficiárias ou não do BPC e/ou oriundas de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; Em situação de vulnerabilidade e risco
<b>Centro para Juventude (CJ)</b>	Desenvolvimento de atividades com adolescentes de 15 a 17 anos e 11 meses, tendo por foco a constituição de espaço de convivência, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária	Adolescentes que estejam nas seguintes situações: fora da escola; egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); egressos e/ou vinculados a programas de combate à violência e ao abuso e à exploração sexual; oriundos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; com deficiência, beneficiários ou não do BPC; em situação de risco e vulnerabilidade
<b>Clube da Turma</b>	Desenvolvimento de atividades diversificadas em contraturno escolar para crianças e adolescentes, com vistas à ampliação da sociabilidade e prevenção de situações de risco pessoal e social. Preocupa-se com a formação das crianças e adolescentes, possibilitando vivências através da arte-educação, expandindo sua criatividade, iniciativa e expressão. Deve, ainda, desenvolver ações socioeducativas com as famílias	Atendimento a crianças e adolescentes com idades entre 6 e 17 anos e 11 meses
<b>Circo Escola</b>	Desenvolvimento de atividades em	Atendimento a crianças e

**Quadro 17 – Rede de proteção social básica**

<b>Serviço</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Usuários</b>
	contraturno escolar para crianças e adolescentes, tendo por foco o incremento da arte circense, na ampliação da sociabilidade e prevenção de situações de risco pessoal e social. Preocupa-se com a formação integral das crianças e adolescentes, trabalhando a criatividade, o lúdico, a arte-educação, a cidadania. Deve, ainda, desenvolver ações socioeducativas com as famílias	adolescentes com idades entre 6 e 17 anos e 11 meses
<b>Núcleo de Convivência de Idoso (NCI)</b>	Serviço de proteção social, convivência e fortalecimento de vínculos aos idosos com idade igual ou superior a 60 anos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoal e social	Idosos de ambos os sexos, com idade igual ou superior a 60 anos, em situação de vulnerabilidade social, com prioridade para: Os beneficiários do BPC; Os oriundos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; Os que apresentam vivências de isolamento por ausência de acesso a serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário e cujas necessidades, interesses e disponibilidade indiquem a inclusão no serviço
<b>Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio</b>	O serviço desenvolve proteção social básica no domicílio a famílias em situação de risco e de vulnerabilidade social, com idosos e/ou pessoas com deficiência	Famílias e/ou pessoas beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; Pessoa idosa e pessoa com deficiência que vivenciam situação de vulnerabilidade e risco social, beneficiários do BPC; Famílias e/ou pessoas com precário ou nulo acesso aos serviços públicos, fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social
<b>Restaurante Escola</b>	Desenvolvimento de habilidades em gastronomia para adolescentes e jovens de 17 a 21 anos, visando à formação profissional e assegurando a inserção no mundo do trabalho, bem como o desenvolvimento de atividades socioeducativas que propiciam o convívio social, crítico e criativo. Promove a ampliação dos universos cultural e cognitivo e estimula a participação cidadã, contribuindo para autonomia e inclusão social além de estimular sua reinserção e permanência na rede oficial de ensino. Todo aprendizado acontece em um restaurante aberto para o público	Adolescentes e jovens de 17 a 21 anos em situação de vulnerabilidade e risco social, com ensino médio completo ou em curso
<b>Centro de</b>	Desenvolvimento de atividades com	Adolescentes, jovens e adultos, com

**Quadro 17 – Rede de proteção social básica**

<b>Serviço</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Usuários</b>
<b>Desenvolvimento Social e Produtivo (Cedesp)</b>	adolescentes, jovens e adultos, com idade a partir de 15 anos, com a finalidade de investir na formação profissional, assegurar o conhecimento do mundo do trabalho e capacitar em diferentes habilidades, na perspectiva de ampliar o repertório cultural e a participação na vida pública, preparando-o para conquistar e manter a empregabilidade e a autonomia	idade a partir de 15 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social; Adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas
<b>Centro de Referência do Idoso (Creci)</b>	Serviço de referência, proteção e defesa de direitos da pessoa idosa; Apoio Socioalimentar a Idosos: oferta de visitas domiciliares e entrega de refeições prontas e aquecidas para idosos em situação de riscos pessoal e social	Idosos a partir de 60 anos de idade
<b>Núcleo do Migrante</b>	Oferece a pessoas e famílias migrantes, em situação de riscos pessoal e social, acolhida, orientação, encaminhamento para acesso à rede socioassistencial e outras políticas públicas. Oferece ainda apoio assistencial como: transporte interestadual e intermunicipal, transporte urbano, alimentação, documentação, hospedagem, entre outros	Pessoas e família migrantes

Fonte: Organização do pesquisador a partir de dados da Prefeitura de São Paulo (disponíveis em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. Acesso em 14 out. 2016).

Conforme mencionado, mesmo que a proteção social básica não tenha sido nosso objeto de estudo, os serviços dessa proteção são referenciados às unidades Cras e mantêm interface direta com os serviços de proteção social especial, principalmente com os Creas.

Nesse sentido, apesar da proteção social básica possuir aproximadamente 846 serviços<sup>77</sup>, os 54 Cras ainda se mostram insuficientes para atender à demanda, e que em algumas unidades, a procura da população por atendimento ultrapassa a oferta de profissionais, uma vez que esses profissionais, além de atender às famílias referenciadas, estão encarregados de realizar a supervisão técnica dos serviços conveniados da proteção social básica do território dos Cras de referência.

<sup>77</sup> Atlas Socioassistencial do Município de São Paulo (SMADS, 2015).

A supervisão técnica é uma atividade realizada tanto na proteção social básica, pelo Cras, quanto na proteção social especial, pelo Creas, e conforme estabelece a Portaria Smads 46/2010 são responsabilidades do/a técnico/a supervisor/a:

Art. 14 [...]

I - Executar o processo de supervisão técnica dos serviços, com comparecimento *in loco* em diferentes horários do dia ou da noite, inclusive aos finais de semana e feriados, possibilitando a observância dos vários momentos da execução das atividades socioassistenciais pertinentes; II - Ter pleno conhecimento: das normas técnicas do respectivo serviço; dos termos do convênio realizado; das características da mantenedora; das orientações do Sistema Único de Assistência Social (Suas); do Plano Municipal de Assistência Social da cidade; das características do território onde funciona o serviço e do vínculo dos usuários aos setores de alta e altíssima privação; dos vínculos do serviço com a rede local, da utilização das vagas do serviço vinculadas às demandas do Centro de Referência de Assistência Social (Cras); dos indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados do serviço; dos direitos dos usuários e dos espaços de manifestação para defendê-los; do conhecimento do Sistema de Garantia de Direitos; dos procedimentos de vigilância socioassistencial; dos direitos de controle social do Conselho Municipal de Assistência Social (Comas) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes (CMDCA); da concepção de proteção social básica e especial no campo da assistência social como política de seguridade social; dos procedimentos de conveniamento; III - Verificar se o princípio da supremacia do interesse público e os direitos socioassistenciais dos usuários estão sendo respeitados na execução do serviço sob gestão conveniada; IV - Verificar se o número de vagas e se as ofertas constantes do serviço conveniado são respeitadas; V - Verificar o cumprimento das metas, da grade de atividades previstas e das correções de irregularidades ou impropriedades, em relação às normas técnicas por parte das organizações conveniadas.

O referido artigo estabelece 14 incisos que definem as responsabilidades do/a técnico/a supervisor/a, que, em linhas gerais, administrativamente, deverá estar presente na instituição, acompanhando os serviços ofertados à luz das normas técnicas, verificar as condições das vagas/metasp e ofertas à população, verificar a supremacia do interesse público na condução do trabalho social, além de verificar o repasse financeiro para a condução do trabalho.

Não obstante, a Portaria Smads 46/2010 estabeleça parâmetros para a supervisão técnica dos serviços, cabe considerar que esses devem superar somente a lógica da prestação de contas, o que observamos e constatamos em nossa pesquisa de campo, e que, segundo Souza (2016, p. 182), as atribuições da supervisão técnica devem ir para além do apontado na referida portaria, uma vez que:

[...] Existe a necessidade de participação em discussão de caso das famílias atendidas pelo serviço; planejamento da supervisão coletiva. Participação das reuniões da rede intersetorial; repassar as orientações da Smads para os serviços; articular junto à(ao) coordenadora(o) do serviço a formação para as trabalhadoras; participar das atividades com as famílias; responder

aos Órgãos de Defesa de Direitos (Conselho Tutelar, Defensoria Pública, Disque 100, Ministério Público, etc.) sempre que houver requisição ao serviço, entre outras ações.

A supervisão deve superar a atividade burocrática, de prestação de contas, mas também contribuir para o trabalho social com indivíduos e famílias, desde a discussão de casos, reuniões com a equipe e rede intersetorial, planejamento com as equipes técnicas a formação para os/as trabalhadores/as dos serviços. Contribuições essas que pouco foram observadas, uma vez que os/as técnicos/as estatais das unidades Creas da pesquisa de campo mencionaram sobrecarga com a supervisão técnica da rede de proteção social, em que alguns profissionais são responsáveis por até nove serviços, como é o caso do Creas Vila Maria (apresentado no Capítulo III).

Nessa perspectiva, além da rede proteção social básica, o município de São Paulo conta ainda com uma rede de PSE de média e alta complexidades, e essa modalidade é preconizada pela PNAS (2004, p. 37) como aquela que oferece:

Atendimento assistencial destinada a famílias e 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, entre outras.

A PSE de média complexidade é destinada a situações de violência, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, “neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e/ou acompanhamento sistemático e monitorado”. (PNAS, 2004, p. 32). Com base nessa definição, São Paulo organiza sua rede de PSE de média complexidade a partir de 236 serviços, apresentados no Quadro 18.



**Quadro 18 – Rede de proteção social especial de média complexidade**

<b>Serviço</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Usuários</b>
<b>Centro de Defesa e de Convivência da Mulher</b>	Proteção e apoio a mulheres (e seus familiares) em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral	Mulheres em situação de violência
<b>Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência Dividido em I, II e III</b>	Apoio no processo de inclusão social para pessoas com deficiência. Tem por finalidade a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos, a equiparação de oportunidades, entre outros	Pessoas com deficiência que vivenciam situações de vulnerabilidade, risco e violações de direitos ou pela falta de acesso a possibilidades de inserção social
<b>Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua</b>	Atendimento com atividades direcionadas para o desenvolvimento de reinserção social, na perspectiva de construção de vínculos interpessoais e familiares que oportunizem a construção do processo de saída das ruas	Pessoas em situação de rua, de ambos os sexos, acima de 18 anos, acompanhados ou não de filhos
<b>Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ)</b>	Serviço referenciado ao Creas com a finalidade de assegurar atendimento especializado para apoio, orientação e acompanhamento das famílias	Crianças e adolescentes que estejam nas seguintes situações: vítimas de violência doméstica e familiar; em situação de trabalho infantil; em situação de rua e/ou em descumprimento de condicionalidades do Peti; Adolescentes que estejam em Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto; e Famílias e indivíduos com seus direitos violados com vínculos familiares e comunitários rompidos ou não
<b>Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto</b>	Serviço referenciado ao Creas e tem por finalidade prover atenção socioassistencial e o acompanhamento aos adolescentes e jovens de ambos os sexos em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida e/ou Prestação de Serviços à Comunidade	Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade; Excepcionalmente, jovens de 18 a 21 anos em cumprimento das referidas medidas, aplicadas pela Justiça
<b>Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência</b>	Serviço referenciado ao Creas, que oferece um conjunto de procedimentos técnicos especializados por meio dos atendimentos social e psicossocial na perspectiva da interdisciplinaridade e articulação intersetorial	Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 11 meses, de ambos os sexos, vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias
<b>Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua<sup>(a)</sup></b>	Serviço referenciado ao Creas com a finalidade de assegurar trabalho social de busca ativa e abordagem nas ruas, identificando nos territórios a incidência de trabalho infantil, violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua e outras	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência

<sup>(a)</sup> O referido serviço é dividido em três modalidades: Serviço Especializado de Abordagem às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, para Crianças e Adolescentes; Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua, para adultos, idosos e famílias; e Serviço de Apoio à Solicitação de Atendimento à Pessoa em Situação de Rua e Apoio à Emergência, garante abordagem as pessoas em situação de rua e fornece, ainda, suporte às calamidades públicas e emergências (quando necessário).

**Quadro 18** – Rede de proteção social especial de média complexidade

Serviço	Caracterização	Usuários
<b>Serviço Especializado de Abordagem às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua</b>	Serviço referenciado ao Creas	Crianças e adolescentes que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência.
<b>Serviço Especializado de Abordagem de Adultos em Situação de Rua</b>	Serviço referenciado ao Creas	Adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência

Fonte: Organização do pesquisador a partir dos dados da Prefeitura de São Paulo (disponíveis em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. Acesso em: 14 out. 2016).

A rede de média complexidade também tem se demonstrado insuficiente para atender à demanda, mas principalmente com relação ao número de profissionais estatais nas unidades Creas, tendo em vista que estes realizam a supervisão técnica dos serviços conveniados (à equipe do NPJ cabem as ofertas socioassistenciais previstas no Paefi para a população), sendo destacado, por um dos sujeitos da pesquisa de campo, que:

[...] Os técnicos estão sobrecarregados, eles tentam dar conta de “n” serviços, desde a média até a alta complexidade e quando você pega os casos, você passa a entender que são literalmente complexos, literalmente alta complexidade, tem a população em situação de rua, no centro de acolhida para famílias você tem homens, mulheres e crianças vivendo conjuntamente no mesmo serviço, cada um com seu quarto, mas convivem, tem pessoas que vieram do Braços Abertos para cá, da cracolândia, então, são serviços altamente complexos e que demandam muita atenção e desdobramentos, só que é o técnico não tem um único serviço, tem outros que também demandam, aí acaba sobrecarregando os técnicos, nós estamos observando os gerentes (homens e mulheres) adoecerem, gerentes chorando nas supervisões, não pela supervisão, mas desabafando nas supervisões, indo para a psiquiatria pela situações de grande estresse, de grande número de violência e tudo isso o Creas tem que administrar nas supervisões que é o trabalho conjunto da parceria. Essa problemática não atinge somente os gerentes, você tem funcionários da prefeitura indo para a psiquiatria, funcionários pedindo exoneração para ir a outros concursos. [...] (entrevistado estatal 4).

Uma das primeiras observações feitas pelo entrevistado refere-se ao elevado número de serviços que cada técnico/a deve supervisionar, além de se tratar, de maneira geral, de situações de alta complexidade, o que vem contribuindo para o adoecimento de diferentes profissionais que ocupam cargos de gerentes e coordenação dos serviços conveniados e unidades Creas.

Nesse sentido, Vicente (2015, p. 575), ao estudar o desgaste mental de assistentes sociais na área da habitação, analisa que as situações de precarização dos trabalhadores tem cooperado para o desgaste psíquico desses profissionais, e que, para “além da frustração e da sensação de incompetência [...]” pode contribuir para “[...] uma alteração da própria natureza do trabalho, se executado de modo fragmentado, esvaindo-se sentidos, significados e o reconhecimento da profissão perante as equipes e a população”. A autora afirma que:

Observamos que a origem do sofrimento e do adoecimento localiza-se principalmente nas condições objetivas (organização, instrumentos e meios) promovidas pelas instituições públicas e privadas que demandam o trabalho profissional, utilizando novas e antigas formas de precarização e intensificação do trabalho assalariado, no atual contexto das transformações do mundo do trabalho e das políticas sociais (VICENTE, 2015, p. 578).

As contribuições da autora reforçam a fala do entrevistado, pois se tratam de condições de trabalho precárias, tanto oferecidas pela estatal, quanto pelas ONGs, e que, além do acúmulo de serviços a serem supervisionados, defrontam-se ainda com casos que exigem conhecimentos técnicos e especializados.

Sobre a supervisão técnica, no caso da proteção social especial, o acompanhamento técnico da supervisão é realizado nos Creas, responsável pelas redes de média e alta complexidade, o que, segundo o entrevistado 4, tem contribuído tanto para o acúmulo de serviços supervisionados, quanto para o adoecimento e estresse dos profissionais. Ainda sobre o processo de supervisão técnica realizado pelos Creas, a entrevistada 5 destaca:

[...] Essa supervisão técnica está muito mais voltada para a ideia da prestação de contas, que não é uma atribuição, não é um serviço do assistente social. Então, para mim, isso é uma contradição. A supervisão técnica deveria ser técnica. A prestação de contas é uma parte pequena da minha supervisão técnica e por que a prestação de contas é importante? Porque ela tem que dar condições técnicas de trabalho. Então, por exemplo, acabei de sair de um abrigo. Nós temos ali na prestação de contas os gastos com a alimentação. Isso é importante também na supervisão técnica? É, na medida em que é preciso cuidar daquelas crianças, fazer a gestão daquele abrigo, para que ele tenha qualidade. Mas o ponto não é o financeiro, o ponto é a questão técnica. Então, é feito um atendimento humanizado, as crianças não podem sofrer ali qualquer dificuldade com relação à alimentação. Então, o que a gente tem percebido: que a supervisão técnica virou uma prestação de contas – isso está errado (entrevistada estatal 5).

Para a entrevistada estatal 5, na supervisão, que deveria ser técnica, prevalece a lógica da prestação de contas do valor repassado para a organização não governamental ao celebrar o convênio, o que, segundo afirma, é um equívoco,

pois desconsidera nesse processo o atendimento à população e o olhar do profissional. Nesse sentido, a supervisão tem centralidade no controle econômico e na fiscalização dos recursos, secundarizando a orientação técnica e qualificação dos serviços prestados à população. Ainda segundo a entrevistada 5, essa questão vem contribuindo com outras que, em particular os profissionais de Serviço Social, estão vivenciando.

[...] O distanciamento com o usuário. Eu estou desaprendendo como eu acolho, como eu encaminho, que são os processos que estão cada vez mais burocratizados. O assistente social em exercício do público não tem mais feito o papel do atendimento, da acolhida, ele trabalha com a ideia, na maioria das vezes, de plantão. Ele está longe da proposta do Serviço Social, na minha opinião (entrevistada estatal 5).

A entrevistada ainda considera que o fato do trabalho do técnico estatal ser voltado, principalmente, à supervisão dos serviços, em suas palavras, o trabalho burocratizado, o assistente social vem se distanciando do atendimento da população. Essa situação foi observada em todas as unidades Creas visitadas (com exceção da Sé), em que, para o técnico estatal, prevalece a supervisão técnica dos serviços, enquanto que o plantão, o atendimento, a visita domiciliar, o acompanhamento, ou seja, o trabalho do Paefi, é realizado em sua maioria pela equipe do NPJ. Nesse sentido, Raichelis (2010, p. 752-753) menciona que a implantação do Suas:

[...] amplia as possibilidades de trabalho profissional nos novos espaços ocupacionais, como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além de demandar o desenvolvimento de novas habilidades e competências para a gestão pública nos âmbitos da assessoria, planejamento, avaliação, monitoramento, entre outras. Trata-se, pois, de demandas profissionais que desafiam os assistentes sociais a formular mediações teóricas, técnicas, éticas e políticas, na perspectiva da competência crítica diante das exigências burocráticas e administrativas que lhe são requeridas, de modo a não sucumbir ao discurso competente (Chauí, 1989) autorizado e requisitado pelas instâncias burocráticas das instituições empregadoras.

Embora a autora aponte que a implantação do Suas e dos novos espaços ocupacionais (Cras e Creas) demandarão novas habilidades e competências, além de desafios quanto as mediações teóricas, técnicas e ético-políticas, visando a competência crítica para os profissionais que neles atuarão, o que se constata, a partir da fala da entrevistada 5 e da observação de campo, é que esses novos espaços, principalmente os Creas, têm contribuído para o distanciamento dos profissionais estatais dos usuários do Suas e que o cotidiano das unidades pouco

corroboram para a formulação, mediação teórica, técnica e ética, tanto para os assistentes sociais, quanto para os demais profissionais. Um dos fatores que contribuem para essas situações, podem ser observados na elevada demanda que as unidades Creas visitadas devem atender, além dos expedientes (ofícios) que devem responder a órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Com relação à rede de alta complexidade, os serviços são aqueles que garantem proteção integral “[...] a famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário” (PNAS, 2004, p. 38).

Dessa forma, a rede paulistana de PSE de alta complexidade é composta por serviços que oferecem essa proteção integral, a saber: Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica); Casa Lar; Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua; Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência; Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI); República e Família Acolhedora, de acordo com o Quadro 19.

Embora esses serviços devam oferecer proteção integral, o que se notou, a partir da pesquisa de campo, é que esses não atendem toda a demanda integralmente e são selecionados aqueles que receberão esse tipo de atenção, como o caso das ILPIs, apontado por alguns dos entrevistados como insuficiente para a demanda, conforme apresentado no Capítulo III.

**Quadro 19** - Rede de proteção social especial de alta complexidade

<b>Serviço</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Usuários</b>
<b>Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica)</b>	Acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, em situação de medida de proteção e em situação de risco pessoal, social e de abandono, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção	Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 11 meses
<b>Casa Lar</b>	Serviço de acolhimento provisório e excepcional para até dez crianças e adolescentes de ambos os sexos, em situação de medida de proteção e em situação de risco pessoal, social e de abandono, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção (até que seja viabilizado o retorno ou encaminhamento)	Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 11 meses

**Quadro 19 - Rede de proteção social especial de alta complexidade**

<b>Serviço</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Usuários</b>
<b>Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua</b> <sup>78</sup>	Acolhimento provisório para pernoite em espaço com estrutura para acolher com privacidade pessoas adultas em situação de rua, a partir dos 18 anos, ou grupo familiar, com ou sem crianças	Pessoas em situação de rua, de ambos os sexos, acima de 18 anos, acompanhados ou não de filhos
<b>Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência</b>	Acolhimento provisório, por até 6 meses, prorrogado, a depender do caso, para mulheres acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão de violência	Mulheres em situação de violência, vulnerabilidade e risco pessoal, acompanhadas ou não de seus filhos
<b>Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI)</b>	Acolhimento para pessoas idosas com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, que não dispõem de condições para permanecer na família, ou para aqueles que se encontram com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, em situações de negligência familiar ou institucional, sofrendo algum tipo de violência, ou com a perda da capacidade de autocuidado	Idosos em situação de vulnerabilidade e risco
<b>República</b> <sup>79</sup>	Unidade de acolhida com característica residencial, desenvolvida em sistema de cogestão, destinada a atender jovens, adultos e idosos do mesmo sexo	Jovens acima de 18 anos, idosos e adultos com vivência de rua, em estado de abandono, em situação de vulnerabilidade social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia
<b>Família Acolhedora</b>	Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção em residência de famílias acolhedoras cadastradas. Está previsto o retorno das crianças e adolescentes à família de origem ou, na sua impossibilidade, o seu encaminhamento para adoção	Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 11 meses

Fonte: Organização do pesquisador, a partir dos dados da Prefeitura de São Paulo (disponíveis em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. Acesso em: 14 out. 2016).

A rede de alta complexidade, assim como as anteriormente apresentadas, também não supre a demanda, principalmente porque muitos dos seus serviços oferecem proteção integral, ou seja, ofertam atendimento total em instituições de acolhimento institucional, como ILPI; República; Centro de Acolhida para crianças,

<sup>78</sup> “O referido serviço é dividido em três modalidades: Centro de Acolhida para Adultos I por 16 horas; Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas, com a atenção preferencialmente voltada para os usuários com maior fragilidade e/ou vulnerabilidade pessoal e social e Centro de Acolhida Especial. Essas modalidades destinam-se a públicos específicos: Centro de Acolhida Especial para Idosos; Centro de Acolhida Especial para Mulheres; Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença que necessitem de cuidados de saúde após alta hospitalar, no aguardo da alta médica, na ausência de apoio familiar; e Centro de Acolhida Especial para Famílias.” (Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. Acesso em: 28 fev. 2017).

<sup>79</sup> “O referido serviço é dividido em três modalidades: República para jovens de 18 a 21 anos; República para adultos; e República para idosos.” (Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/)>. Acesso em: 28 fev. 2017).

adolescentes e adultos; Família Acolhedora; e outros. Dados do Atlas Socioassistencial do Município de São Paulo, de 2015, apontavam que a rede de alta complexidade contava com 247 serviços na época, o que, segundo os entrevistados, se torna insuficiente para atender à demanda, uma vez que:

Centro de Acolhida ainda é uma necessidade, República Jovem é uma das maiores dificuldades acho que da cidade inteira. Eu não lembro se nós temos sete [...] na cidade ou mais, mas nós temos uma no Campo Limpo. Eu preciso esperar que um idoso morra, para que eu consiga ocupar outra vaga na ILPI. Aí você vai falar, mas tem lista de espera? Existe lista de espera, sim. Eu conto aí com [...] ter que esperar que alguém morra para tirar aquele cara que está sendo violentado de sua casa [...] (entrevistada estatal 5).

Por se tratarem de serviços que exigem um longo período de atendimento e de maneira integral, a entrevistada estatal 5 destaca que para sanar as violações de direitos desse idoso, devido as poucas ILPIs na capital, só consegue com a saída de outro. Essa fala evidencia a impotência dessa técnica, seja ela da equipe estatal, ou da equipe do NPJ, que nem sempre conseguirá o encaminhamento para determinado usuário da unidade Creas, contribuindo para o já mencionado sofrimento e adoecimento desse profissional, pois, nas condições objetivas, no cotidiano do seu trabalho, não possui respaldo institucional, além da retração das políticas sociais públicas.

Essa breve apresentação da rede socioassistencial do município de São Paulo dimensiona o tamanho da política de assistência social, sendo que dados do *Atlas Socioassistencial do Município de São Paulo* (2015), apontavam que, de modo geral, a rede socioassistencial da capital paulista era composta de 1.329 serviços, dos quais 846 de proteção social básica; 236 de proteção social de média complexidade; e 247 de alta complexidade, que, juntos, ofertavam um total de 218.858 vagas para atendimento.

Desse total de serviços, apenas os Cras (54 unidades) e Creas (29 unidades) são executados por equipes estatais, embora, no caso dos Cras, parte do trabalho social com famílias venha sendo realizado pelo Serviço de Assistência Social a Família e Proteção Social Básica no Domicílio (Sasf), conveniado com ONG, e, no caso dos Creas, existe o convênio com a equipe do NPJ, o que leva a, aproximadamente, 98% dos serviços da assistência social do município de São Paulo serem executados em convênios com ONGs.

Para todos esses serviços, dados de 2015 apontavam que o número de trabalhadoras/res do Suas, incluindo servidores, e profissionais de ONGs, chegava a 16.676, sendo 1.145 (7%) de estatais e 15.531 (93%) de ONGs (SILVA, 2016). Dados do CAD/Suas de fevereiro de 2017, apontavam que nos Creas do município de São Paulo, existiam 290 trabalhadores/as, tanto da equipe estatal, quanto da equipe NPJ.

Todo esse processo intensifica-se a partir do que Raichelis (2010) aponta com o agravamento da questão social<sup>80</sup> com a reestruturação produtiva, o que, segunda a autora, repercute no campo profissional, tanto daqueles que são atendidos pelos serviços, quanto pelos próprios profissionais, tendo em vista que:

[...] o conjunto dos trabalhadores, sofrem o impacto das metamorfoses que afetam o trabalho assalariado na contemporaneidade, submetendo a atividade profissional aos dilemas da alienação (IAMAMOTO, 2007 e 2009). Trata-se de uma dinâmica societária que atinge as diferentes profissões, e também o Serviço Social, que tem nas políticas sociais um campo de intervenção privilegiado (RAICHELIS, 2010, p. 756).

Ainda segundo a autora:

As transformações nos espaços ocupacionais do assistente social têm origem nesses processos macrosociais e põem em relevo as específicas condições e relações de trabalho no contexto mais geral de mudanças e constituição da nova morfologia do trabalho (ANTUNES, 2005). Uma das expressões dessas mudanças decorre das alterações na base técnica de produção por meio da incorporação das denominadas TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) e demais inovações tecnológicas que induzem novas relações e modos de gestão do trabalho, desencadeando processos de intensificação do trabalho (DAL ROSSO, 2008) e aumento da produtividade nas mais diversas áreas, não só nas diretamente produtivas, mas também no campo da formulação, gestão e prestação de serviços sociais públicos (RAICHELIS, 2010, p. 756).

Embora a autora cite as mudanças nos espaços ocupacionais dos assistentes sociais, essas se expandem também para os demais profissionais que atuam nos Creas como grandes desafios, tendo em vista que todos são atingidos com as mudanças nos processos de intensificação do mercado de trabalho.

A questão do trabalho e dos trabalhadores no Suas é um dos grandes desafios a ser enfrentado, se o objetivo for a implementação da política de assistência social voltada para o atendimento de necessidades sociais e comprometida com a ampliação e a consolidação de direitos das classes subalternas. Se este é um desafio para toda a administração pública brasileira, em função das questões que atingem o mundo do trabalho, o

<sup>80</sup> Entendemos por questão social o exposto por Iamamoto (2008a, p. 27) como “[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.



Estado e as políticas públicas na contemporaneidade, inegavelmente assume características específicas na assistência social, pelo seu histórico de desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, do qual são expressões emblemáticas a cultura autoritária, patrimonialista e clientelista e o primeiro-damismo persistente e (re)atualizado nesta área, indicando possivelmente a adoção de novas estratégias de (re)legitimação desse instituto (RAICHELIS, 2010, p. 760).

O impacto dessas mudanças rebate de maneira direta nesses/as trabalhadores/as que atuam no município de São Paulo, principalmente aqueles que estão nas ONGs, uma vez que as relações de trabalho vem sendo impactadas a partir da ideologia gerencialista, que segundo Raichelis e Donato da Silva (2015, p. 600):

Tal ideologia encontra terreno fértil para se consolidar e expandir num ambiente de insegurança, medo da perda do emprego e aumento da competitividade entre os (as) trabalhadores (as), enfraquecendo a luta coletiva e descartando aqueles (as) que não respondem satisfatoriamente à política de gestão institucional.

Esse ambiente mencionado pelas autoras foi observado nas unidades Creas e, possivelmente, é também encontrado nos demais serviços da rede socioassistencial do município de São Paulo, tendo em vista que a insegurança do emprego e as precárias condições estão presentes nesse cotidiano profissional, que, segundo RAICHELIS (2013, p. 624):

No caso do setor público-estatal a exemplo do setor privado, significativas mudanças tecnológicas levam à incorporação da cultura do gerencialismo, que esvazia conteúdos reflexivos e criativos do trabalho, enquadrando processos e dinâmicas institucionais às metas de controle de qualidade e de produtividade a serem alcançadas.

Além dos problemas de insegurança e condições precárias, também nota-se a inexistência de processo reflexivo, seja no atendimento, na visita domiciliar, nos grupos socioeducativos (que ainda não aconteciam nas unidades visitadas), ou até mesmo no distanciamento dos técnicos estatais do atendimento à população, pois incorpora-se a proposta da “[...] ‘cultura do ‘gerencialismo’ da empresa privada no setor público esvazia os conteúdos mais criativos do trabalho, desencadeando o desgaste criado pela atividade mecânica, repetitiva, que não instiga a reflexão” (RAICHELIS, 2011, p. 432-433, aspas do original).

Após essas considerações acerca da rede socioassistencial, na próxima seção, apresentaremos, a partir de entrevista com a diretora da PSE e duas técnicas (ambas da Smads), as motivações que contribuíram para o início do NPJ e as

principais características e os desafios encontrados pela gestão do município de São Paulo com relação à ONG.

#### **2.4 O processo de implantação do núcleo de proteção jurídico-social e apoio psicológico (NPJ)**

Assim como entender a implantação dos Creas no Brasil não é tarefa fácil, o referido processo no município de São Paulo também é complexo e só pode ser compreendido a partir da visão daqueles que fazem e/ou fizeram parte dessa história. Nesse sentido, a presente seção é construída a partir de entrevista realizada em janeiro de 2016 com a diretora da PSE e duas técnicas da Smads, que participaram de todo o processo de implantação dos Creas na cidade de São Paulo.

Para compreender a estrutura dos Creas, no ano de 2016, cabe, inicialmente, destacar o processo de implantação das primeiras unidades mencionado pela diretora.

Quando nós assumimos, em janeiro de 2009, quer dizer, eu ainda com uma colega de equipe, nós tínhamos três Creas na cidade de São Paulo: Vila Prudente, Sé e Itaim Paulista. Era Vila Prudente, Itaim e Sé. Esses três Creas eram diretos, então, qual era a experiência? A gente tinha um grupo de técnicos, na maioria do último concurso de 2008, e eram técnicos que trabalhavam tanto fazendo atendimento, quanto fazendo supervisão. E a gente constatou, na verdade, que era impossível implementar novos Creas com o quadro de recursos humanos existente na secretaria (diretora da PSE da Smads).

Nota-se que as três primeiras unidades Creas no município de São Paulo, foram implantadas a partir do ano de 2008 e que eram totalmente estatais, conforme preconiza os documentos legais apresentados no Capítulo I. Outro destaque refere-se aos técnicos, que tanto faziam o atendimento à população, quanto à supervisão técnica dos serviços da rede e para a entrevistada essa dupla função contribuiu para inviabilizar a implementação de novos Creas com o quadro de recursos humanos totalmente estatal, uma vez que tanto as demandas para atendimento, quanto a rede a ser supervisionada, foram sendo ampliadas.

Diante das dificuldades em implantar novos Creas com a estrutura totalmente estatal, a entrevistada mencionou diferentes alternativas levantadas na época, a saber:

A gente começou a tentar buscar saídas. A primeira possibilidade que a gente teve e pesquisou, foi atrás do Ministério do Desenvolvimento Social, era fazer uma contratação de recursos humanos através de CLT. Fizemos várias pesquisas, vários procedimentos, a Secretaria do Trabalho tinha uma proposta de contratação de pessoas através de CLT porque aí a gente teria um quadro misto no Creas. Um quadro de CLT e um quadro estatutário. A PGM [Procuradoria-Geral do Município] não autorizou, a nossa procuradora-geral aqui do município, por questões jurídicas, não autorizou. Feito isso, a gente foi tentando ver como que a gente sanava. Em 2010, a secretária fez uma publicação de concurso público, essa solicitação de concurso público na época previa até 800 profissionais para o Serviço Social, a gente pedia na época 250 profissionais e a gente continuava tendo um problema, como a gente continua tendo agora, que no município de São Paulo não tem a carreira de advogado. Tem a carreira de procurador, e os Creas precisam desses profissionais (diretora da PSE da Smads).

Observa-se a intenção em buscar outras propostas para suprir o quadro deficitário de recursos humanos, mas que, no entanto, houve entraves em questões legais, como as destacadas quanto a concursos públicos para advogados ou a não autorização de contratação de pessoas pelo regime da CLT, pela Procuradoria-Geral do Município. Outra observação é se a PNAS/2004 e o Suas/2005, ao propor a composição da equipe técnica de Creas, com advogados e psicólogos, por exemplo, consideraram as particularidades municipais, uma vez que a dificuldade com esses profissionais não é exclusiva do município de São Paulo, pois são citados no Capítulo I, pela diretora nacional, os mesmos entraves para os cargos de psicólogos na região Centro-Oeste e de advogados na região Norte.

Se tivesse recursos humanos e em quantidade suficiente, porque (isso outras pessoas vão saber te dizer melhor, eu tenho uma certa dificuldade), o processo seletivo de São Paulo é muito arcaico, muito antigo, é da década de 1950, então, e você tem, por exemplo, um movimento muito grande dos procuradores, dos assessores jurídicos aí de não deixar, se conseguir um concurso para a área, para a formação de direito, na condição de advogado. Então, teria que mudar algumas legislações que vão para além da política só da assistência social, para você ter uma ideia da nossa dificuldade, a Secretaria de Assistência Social não pode chamar um concurso para psicólogo, só a Saúde pode, porque psicólogo é considerado um profissional da saúde. Então você tem uma política que prevê um quadro com diversas profissões, mas com limitações de uma política seletiva, né, de contratação de pessoal ainda que não consiga ver sua amplitude (diretora da PSE da Smads).

De modo geral, a principal dificuldade destacada pela entrevistada é com relação à impossibilidade da pasta em contratar profissionais, sejam da área da psicologia, sejam da área do direito, tendo em vista que o processo de contratação do município remonta aos anos 1950. No caso do profissional de psicologia, a Smads não tem autonomia para realizar concurso, uma vez que, segundo a diretora,

administrativamente esse profissional está ligado à área da saúde, e no caso dos advogados, a prefeitura admite somente concursos para a carreira de procurador.

Além dessa impossibilidade de contratação, o número de assistentes sociais se torna insuficiente, sendo uma das opções encontradas a de realizar convênios<sup>81</sup> com ONGs e ter seus profissionais executando parte dos serviços ofertados no Creas, que segundo a entrevistada *“na verdade, a decisão da gestão de implementar os Creas com um núcleo de proteção jurídico-social é única e exclusivamente por dificuldades de recursos humanos”* (diretora da PSE da Smads). Ainda sobre a escolha dos NPJs:

[...] Aí começamos a buscar alternativas e a encontrada foi fazer convênio com organizações sociais, [...] o núcleo de proteção jurídico-social (NPJ). A concepção do núcleo é que o quadro desse núcleo de proteção atue dentro do Creas junto à equipe estatal, fazendo o Paefi. Então, os profissionais do NPJ eles fazem, executam essa bolsa de propostas de políticas públicas, de ações que o Paefi tem que executar dentro do Creas e os nossos técnicos estatutários fazem a supervisão da rede estatal, articulando, coordenando e também fazem atendimento e então, só que hoje, depois que a gente conseguiu realizar o concurso agora nesta gestão, em 2010, a gente já tem um quadro maior de profissionais, a gente também não consegue terminar com os NPJs porque ainda assim a gente tem um déficit de pessoal (diretora da PSE da Smads).

Embora tenha sido ampliado o número de técnicos/as estatais com a convocação do concurso, o quadro de profissionais ainda não era suficiente para atender à demanda, o que, segundo a entrevistada, justificou o início dos NPJs a partir do ano de 2010 (na unidade Vila Prudente/Sapopemba, como primeiro núcleo, CORDEIRO, 2011) e a sua permanência executando parte dos serviços dos Creas. Ainda sobre o processo de implantação dos NPJs, destaca:

Eram as Coordenadorias de Assistência Social (CAS). CAS Norte, CAS Sul [...], e as coordenadoras tinham certa autonomia de decisão, então, a gente tipificou com o NPJ. Fomos ao Comas e apresentamos a proposta e faz parte da Portaria 46, mas a decisão da implementação dos Creas com o NPJ foi compartilhada com essas gestoras locais e aí a gente, por exemplo, a gestora da CAS Centro-Oeste resistiu bravamente à inclusão do NPJ no Creas. Nós, tecnicamente, sofremos muito com essa decisão de gestão. Embora eu seja tão responsável quanto, porque eu estava na gestão também na época, mas, hoje, a gente tem uma avaliação, que se a gente não tivesse implementado os NPJs, nós não teríamos 28 Creas na Cidade de São Paulo. Então, hoje a gente tem uma média, por exemplo, se a gente pega o Creas de Sapopemba, que tem uma média de 400 atendimentos/mês, seria impossível com um quadro de quatro profissionais. O que a gente consegue, em termos do concurso, hoje, é garantir o coordenador, mais quatro profissionais; dois, um com 30 horas, dois no período da manhã e dois no período da tarde, atingiria uma população de

<sup>81</sup> Dá-se continuidade à política de conveniamento que já é conhecida no município de São Paulo.

400 casos ao mês? O MDS determina que a quantidade de referenciamento no Creas seja de 80 famílias. Aqui em São Paulo isso é impossível [...] (diretora da PSE da Smads).

A presente fala aponta que, enquanto existiam as CAS, havia mais autonomia dos/as gestores/as em propor e aderir aos processos da política de assistência social no município, tanto que, entre todos os Creas, a CAS que se mostrou resistente ao NPJ, caso da unidade Centro-Oeste, conseguiu barrá-lo, e, até então, o Creas Sé, foi o único com equipe técnica totalmente estatal.

Outro dado importante refere-se à Portaria Smads 46/2010, que dispõe acerca da *Tipificação da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a Regulação de Parceria Operada por Meio de Convênios*, apresentada na seção anterior e que, segundo a entrevistada, ocorre a partir de proposta das referidas CAS e suas gestoras no Comas, visando à aprovação e inclusão do NPJ na referida portaria, resolvendo, assim, em parte, a lacuna de recursos humanos dos Creas, uma vez que resolve o número de profissionais e a inexistência de algumas áreas, que vão realizar as ofertas socioassistenciais previstas para o Creas. No entanto, não se discutem as condições, os regimes e as relações trabalhistas, a infraestrutura oferecida, observados na pesquisa de campo.

Ainda sobre a Portaria Smads 46, citada pela entrevistada, destaca-se nela breve caracterização do NPJ, que é apresentado como um serviço da rede de proteção social especial de média complexidade, mas que, na prática, ocupa o mesmo espaço do Creas, enquanto que os demais serviços da rede de PSE possuem espaço próprio, o NPJ e o Creas dividem a mesma estrutura física.

No que tange à implantação dos NPJs, a entrevistada avalia que, devido à decisão da gestão em implantar os Creas, com o NPJ foi um processo complexo, embora destaque que não haveria 28 unidades Creas (número de janeiro de 2016) se não tivesse ocorrido a referida parceria, pois São Paulo é uma metrópole e possui particularidades.

O MDS, por exemplo, determina o referenciamento a partir de 80 famílias por Creas e somente a unidade de São Mateus, na zona leste da capital, possui, atualmente, uma média de 400 atendimentos/mês<sup>82</sup>.

Exemplificando a pluralidade encontrada no município de São Paulo, observa-se a presença de imigrantes, principalmente na região central, e etnias indígenas na região de Perus (zona norte) e na de Parelheiros (zona sul).

[...] Em 2012, nós não tínhamos nenhum serviço para imigrante, hoje nós temos três. Um com capacidade para 150, 110 e 80. São quase 300 vagas. Hoje, uma dificuldade real é absorver outros na nossa rede, então, o que aconteceu num espaço de três anos que você não tinha nenhum acolhimento de imigrantes, hoje a gente tem quase 300 vagas sendo ofertadas e a gente tem uma dificuldade de conseguir acolher porque tem uma falha do Ministério da Justiça, de regular a questão do fluxo migratório e garantir direitos. A gente conversava com a Coordenadoria do Imigrante isso: nosso papel da assistência social é garantir proteção, é garantir direito e não ofertar vaga pela vaga. Tem uma coisa aí nos demais meios de: Olha para a assistência social, vaga! Olha para a assistência social, vaga! E a assistência social vai estar muito mais do que a questão de ceder a vaga. A vaga a gente até cede, mas em que condições? Em que condições a pessoa chegou. Em que condições essa pessoa vai sair, para onde vai sair. Que tipo de acompanhamento deve ser requerido desde a entrada dela no Brasil, até a estabilidade no emprego (diretora da PSE da Smads).

Foram criados serviços para acolhimento dessa população, mas, segundo a entrevistada, insuficientes para suprir o aumento expressivo de imigrantes. Ressalta a necessidade da intersetorialidade, uma vez que o trabalho deve ultrapassar somente a oferta de vaga para acolhimento.

Você tem uma realidade, você pega Perus que tem a questão da aldeia indígena lá, quando você pega Parelheiros, a gente, a coordenação da base que é a especial junto com a básica [...] está para formar um grupo de trabalho, com a presença deles porque, ah, vamos colocar um Cras indígena, é Cras que eles precisam? Ou é um projeto que valoriza a, eu não sei trabalhar com índio, eu não saberia, eu faria mais mal do que bem? Então assim, que projeto, que ação da assistência social é possível e é devida dentro de uma tribo. Que tipo de cultura alimentar, é cultura da pertinência, das danças, porque são coisas que não é um Cras que vai resolver. Então São Paulo tem essas especificações, essas, por exemplo, a gente entende que alguns talvez seja o caso de ter unidades estatais itinerantes (diretora da PSE da Smads).

Ainda sobre a realidade de São Paulo, a diretora menciona a necessidade de, ao pensar em serviços para determinadas populações, envolvê-los, pois são culturas distintas e, muitas vezes, o profissional não sabe como abordar e/ou desenvolver o trabalho. Dentro dessas particularidades, acena para a alternativa que já vem sendo

<sup>82</sup> O elevado número de famílias atendidas também foi observado nos Creas Penha, Campo Limpo e Sé.

realizada, como unidades estatais itinerantes, em *trailers*, voltadas para o atendimento da dependência química.

Uma experiência que é um serviço especializado de abordagem para dependentes químicos em situação de rua com trailer. Então, por exemplo, hoje a gente tem um trailer na porta do cemitério de M'Boi. É, a gente já está avaliando para fazer a mudança para o trailer da Cidade Tiradentes. Temos um trailer na Vila Mariana, um em Santana e outro em Santo Amaro. A gente elegeu três regiões diferentes da cidade onde a gente tinha pequenas cracolândias e escolhemos pontos de atuação, então, por exemplo, Cidade Tiradentes, o ponto que a gente escolheu a gente já está entendendo que está saturado. Mas essa possibilidade de você e eles fazem um fluxo migratório a depender da oferta, essa pressão policial, então, a gente já está com uma experiência assim, que talvez, e a gente tem trazido isto, que, quando você fala assim: Ah, mas cemitério de M'Boi? A gente tem demanda de atendimento, então, é [...] Mas tem população de rua em M'Boi? Tem! (diretora da PSE da Smads).

Segundo técnica da Smads 1, a alternativa mencionada seria uma possibilidade para algumas regiões de São Paulo, uma vez que determinados bairros não dispõem de imóveis em condições apropriadas para locação (por exemplo, documentação e infraestrutura), ou até mesmo a demanda não justifica a criação de um serviço, entre outros aspectos.

Na Cidade Tiradentes, a gente tem uma grande dificuldade de imóvel que aí se a gente tivesse uma equipe itinerante daria conta, por exemplo, você tem a base fixa do Cras e aí você tem equipes que vão até as comunidades itinerantes com certa frequência (técnica da Smads 1).

Mesmo diante da complexa realidade do município de São Paulo, em janeiro de 2016, existiam 28 unidades Creas, número que faz pensar nos critérios indicados para a implantação, uma vez que a cidade dispõe de 32 subprefeituras e 96 distritos. Sobre essa questão, a entrevistada menciona que *“o primeiro critério é garantir [...] da prefeitura que, então, todas as subprefeituras terão um Creas até o final desta gestão, para ser 32 Creas no final, até o final desta gestão”* (técnica da Smads 1). A proposta de uma unidade Creas consta ainda no Plano Municipal de Assistência Social (Plas) 2014/2017.

Para a instalação de Creas estamos adotando critérios de referência regional, ou seja, ao menos um para cada Subprefeitura, bem como de presença significativa de situações de violência, ato infracional, homicídio de jovens, etc. (PLAS, 2014/2017, p. 10)

O Plas destaca que, no ano de 2013, existiam 24 unidades Creas, dessa forma, a atual gestão implantou, até o presente momento, quatro unidades, das sete propostas no plano. Vale ainda considerar que quando o Plas foi elaborado, Vila

Prudente e Sapopemba, pertenciam à mesma subprefeitura, nesse caso, eram 31 e não 32 subprefeituras, como mencionado.

Da meta, entre as unidades implantadas, estão Cidade Tiradentes, São Miguel, Butantã e Pinheiros, sendo duas na região leste, uma na região oeste e outra na sul. Das que ainda estão em processo de implantação, encontram-se: Ermelino Matarazzo, Lapa e Parelheiros, sendo, respectivamente das regiões, Leste, Oeste e Sul. Dessa forma, se considerarmos as 29 unidades Creas (dado de fevereiro de 2017), a antiga gestão não alcançou a meta do Plas.

Em virtude da característica adotada pela gestão, ao implantar a unidade Creas, implanta-se também o NPJ. O Plas apresenta ainda a meta de 11 novos NPJs, número esse superior às sete unidades Creas propostas, dessa forma, considera-se como hipótese, para esse número superior de NPJs, a alternativa de algumas unidades Creas possuírem duas equipes NPJ, em virtude do excesso de atendimentos realizados, ultrapassando muitas vezes o estabelecido no convênio, ou até mesmo ser implantado fora da unidade Creas, passando a assumir o papel como um serviço da rede e referenciado à unidade Creas.

Além do critério de um serviço por subprefeitura, a entrevistada menciona a atenção com a localização das unidades Creas, que, embora devam ser em regiões de vulnerabilidade, devem ser de fácil acesso para a população.

[...] Como eles têm a referência da situação de rua e violência social o que a gente tenta ao mudar a localização do imóvel que ele seja de fácil acesso, que ele seja um local que tenha ou corredor de ônibus, que a população consiga chegar, como a gente não consegue até por uma questão de ocupação irregular em São Paulo, onde você tem maior vulnerabilidade, a prefeitura não consegue fazer locação de imóvel pelas questões documentais do terreno, do imóvel, às vezes é a área de manancial, área de ocupação irregular, então, é difícil a gente colocar uma unidade estatal dentro desses polos, a gente opta por colocar o Creas em regiões de fácil acesso para a população (diretora da PSE da Smads).

A localização deve ser um dos critérios, uma vez que oferecer um serviço público à população, com acesso rápido e viável, contribui para torná-lo uma referência no território, além de que é no território que as desigualdades se expressam. (KOGA, 2011)

Das cinco unidades Creas da pesquisa de campo visitadas, três são de fácil acesso à população, localizadas próximo às principais avenidas do bairro. Nas



outras duas, também apresentadas no Capítulo III, embora estejam em bairros residenciais, o principal acesso é feito via transporte público.

Além das situações destacadas, ao implantar um novo serviço na cidade de São Paulo, pode-se defrontar com questões relacionadas a ocupações irregulares na cidade, que, por consequência, não oferecem documentação regularizada para locação de imóveis, ou até mesmo área de manancial, ambas citadas em entrevista. Ainda na perspectiva de implantação das unidades Creas, a técnica da Smads 2 aponta importante consideração, ao mencionar que não basta somente implantar novos Creas, mas, sim, todos os serviços que compõem a rede de atendimento da proteção social especial.

O que a gente percebe é que quando você implanta os Creas, você tem que implantar os serviços do Creas, porque o Creas é um equipamento. Ele tem que ofertar os serviços, seja de Paefi, seja de abordagem, seja de medidas, seja ele o que for o serviço e hoje são conveniados e a maioria dos supervisionados por técnicos diretos, nosso esforço está sendo agora [...] de dar uma equilibrada porque a gente percebeu nessa rodada que a gente faz, tem desequilíbrio na cidade mesmo de regiões onde você tem um técnico que supervisiona nove equipamentos que tem que atender e tem região com técnico que tem dois equipamentos e tem que atender. Com dois, ele tem muito mais condição de fazer uma supervisão com mais qualidade, um atendimento com mais qualidade do que o que supervisiona nove. Aí é desumano, então a gente está tentando equilibrar. Cidade Tiradentes e Itaquera, a rede de serviços de Itaquera é muito grande. Ela é enorme. Então, assim, se você for ver, tem 12 Centros de Acolhida para crianças, 12 Saicas, fora os Saicas, eles tem mais [...] especial, então, tem que olhar com carinho e aí se for implantar outro Creas, a gente vai dividir os serviços, mas aí a gente só vai dividir os serviços entre os equipamentos, mas e os técnicos, como é que é isso? (técnica da Smads 2).

É relevante pensar nessa situação, pois, segundo a técnica da Smads 2, atualmente, existe desequilíbrio entre atendimento e supervisão de alguns serviços, tendo em vista que alguns técnicos supervisionam dois serviços, enquanto outros estão com nove. Como exemplo, é citada a rede de Itaquera, que possui diversos serviços, dessa forma, para a técnica, muitas vezes não é somente implantar um novo Creas, mas equilibrar os serviços e Creas já existentes na cidade. Indagada sobre a forma de equilibrar esses serviços, a diretora destaca:

Por exemplo, as supervisoras hoje, quando elas vão, falam assim: a gente precisa implantar um Creas. Eu pergunto: Está bom. Como é que está sua rede da alta? Porque à medida que eu implemento um serviço da média, eu tenho que ter a rede da alta para [...]. Equilibrar e vice-versa. Se eu abro um centro de acolhida para atendimento a adulto eu tenho que iniciar um serviço de abordagem, e um serviço de convívio, então, o que a gente tem feito hoje é olhar para essa rede e para essa unidade estatal e entender que a gente precisa equilibrar, dar um equilíbrio de novo de recursos humanos (diretora da PSE da Smads).

Segundo a diretora, esse equilíbrio não passa somente pelas unidades Creas, mas sim por toda a rede, como é o caso dos serviços para crianças vítimas de violência.

[...] O serviço para a criança vítima de violência, a gente assumiu um compromisso de que enquanto não tivermos ao menos um por região nós não vamos implantar outro. Porque tem supervisora que liga desesperada: preciso de mais um em São Mateus, nossa supervisora de São Mateus é super atuante, é, ela liga: olha preciso de mais um SPDV na minha região. Aí a gente: Não, mas a gente primeiro precisa equilibrar a cidade. Eu não posso ter dois em São Mateus e nenhum em Guaianases, então, a gente também tem feito essa, esse apoio de tentar equilibrar essa rede (diretora da PSE da Smads).

De modo geral, a presente seção evidenciou que, além de implantar uma nova unidade Creas, deve-se pensar nos serviços que vão compor essa rede, pois não basta apenas colocar um Creas em determinado território, mas sim considerar toda a rede de referência e contrarreferência. Outra alternativa que vem sendo pensada, são os serviços itinerantes, em virtude de que algumas demandas, como as apresentadas pela drogadição, podem se locomover de um território para outro.

Também foi citado o desequilíbrio que vem ocorrendo nas supervisões técnicas, visto que alguns profissionais supervisionam dois e outros até nove serviços. De fato, essa situação foi constatada em nossa pesquisa de campo, pois, na média, são sete serviços por profissionais, com exceção do Creas Vila Maria, em que a técnica supervisiona nove serviços (Capítulo III).

O presente capítulo objetivou apresentar a gestão da assistência social da cidade de São Paulo, compreendendo essa política de proteção social inserida em uma realidade de metrópole, que vem sendo construída pela gestão municipal desde a década de 1950, com a então Casmu. Desde esse período, a gestão da assistência social passou por diferentes denominações e lógicas no atendimento à população, mas somente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Loas em 1993, é que ganha o caráter de política pública e, no caso do município de São Paulo, devido às suas particularidades, nas gestões Maluf e Pitta, ao longo da década de 1990, o caráter de direito da política passa a ser reconhecido pela gestão municipal somente a partir de 2001<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Conforme apresentado na seção 2.2 deste capítulo, anteriormente a esse período, foram consideráveis os avanços na gestão da prefeitura Luiza Erundina.

Nesse processo, destaca-se a apresentação da rede socioassistencial, o adoecimento de profissionais (VICENTE, 2015), os limites dos serviços com relação ao número de vagas de atendimento e profissionais, além da supervisão realizada pelos/as técnicos/as estatais, acarretando, assim, um distanciamento entre técnicos/as, usuários/as e famílias, o que vem contribuindo para a ausência de processo reflexivo dos profissionais das unidades Creas (RAICHELIS, 2010).

Ao pensar na rede socioassistencial da cidade, ganham centralidade nessa análise as motivações, as principais características e os desafios e estratégias encontradas pela Smads para implantar o NPJ, situações essas constatadas a partir da pesquisa de campo, quando encontramos os dois modelos de unidade Creas - a conveniada com a equipe NPJ e outra direta, mantida por equipe estatal. A implantação do NPJ perpassa pela Portaria Smads 46/2010, pensada para tipificar os serviços do município de São Paulo na área e, entre eles, o NPJ.

Por fim, a observação do processo de implantação das primeiras unidades Creas e dos NPJs revelou que coube a gestão da assistência social, principalmente, justificada pelos motivos de impossibilidade de realizar concursos para psicólogos e advogados, além dos poucos profissionais de Serviço Social, a opção em implantar os Creas em parceria com ONG, no caso o NPJ.

Nesse sentido, segundo a diretora da PSE da Smads, justifica-se o atual número de unidades Creas, tendo em vista que, sem essa parceria, não teria sido possível ampliar o número dos Creas no município de São Paulo; ou manter a equipe totalmente estatal, no caso do Creas Sé, decisão que foi tomada pela então coordenadora da CAS Centro-Oeste.

Apesar do mencionado pela diretora, além desses motivos, trata-se principalmente de uma opção política assumida pelas diferentes gestões da assistência social e da prefeitura do município de São Paulo de adotar o modelo de Creas com uma equipe contratada via ONG, tendência essa observada nos demais serviços da rede socioassistencial que, em sua maioria absoluta, são oferecidos por ONGs.

No próximo capítulo, apresentaremos as 29 unidades Creas que o município de São Paulo dispõe para atendimento e oferta de trabalho social aos indivíduos e

famílias e os eixos que norteiam o trabalho do Creas, bem como as cinco unidades Creas da pesquisa de campo: São Mateus, Penha, Campo Limpo, Vila Maria e Sé.

## CAPÍTULO III

### OS CREAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

No presente capítulo, analisamos, na seção I, os eixos norteadores apresentados no documento *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)*, que orientam o trabalho das 29 unidades, a partir da realidade do município de São Paulo. Na seção II, damos continuidade à análise, destacando as cinco unidades da pesquisa de campo e seus sujeitos: São Mateus, Penha, Campo Limpo, Vila Maria e Sé, apresentando os territórios, a rede socioassistencial, as equipes de referência e a relação entre a equipe estatal e a equipe do NPJ.

#### 3.1 Eixos norteadores do trabalho dos Creas

Com base nos levantamentos bibliográfico e documental realizado para esta pesquisa, retomamos o documento *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)*, elaborado pela SNAS/MDS, datado do ano de 2011, que organiza e apresenta informações para subsidiar a implantação, organização, o funcionamento e aprimoramento dos Creas no Brasil.

A primeira contribuição que o documento apresenta refere-se à definição de que “devido à sua natureza pública, e de responsabilidade estatal, o Creas não pode ser administrado por entidades e organizações privadas de assistência social” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CREAS, 2011, p. 26). A partir dessa orientação, afirma que o comando deve ser realizado de forma direta por equipe estatal, não cabendo na gestão do serviço à parceria com ONG.

Embora esteja definido nos normativos legais, o município de São Paulo propõe um modo próprio de execução dos Creas, em que convivem, no mesmo espaço físico, a gestão, com o comando único por parte da equipe estatal, e, de outro, a execução do Paefi, com a equipe do NPJ. Esse novo modelo, encontrado nas unidades Creas, é um dos fatores que contribuiu para que, em outubro de 2016,

o município de São Paulo já passasse a contar com 29 unidades Creas, divididas entre as cinco regiões administrativas da Smads, a saber: Norte, sete; Sul, seis; Leste, seis; Sudeste, oito; e, Centro-Oeste, dois.

A região Sudeste é a que possuía o maior número de unidades<sup>84</sup>, oito no total, abrangendo tanto parte da zona Leste, com as unidades Mooca, Vila Prudente, Sapopemba, Penha e Aricanduva, quanto parte da zona Sul, com as unidades Ipiranga, Jabaquara e Vila Mariana (Quadro 20).

**Quadro 20** – Lista de Creas no município de São Paulo

Ordem	Região	Unidade Creas	Bairro/Distrito	Endereço	Contato
1	<b>Norte</b>	Jaçanã/ Tremembé	Tremembé	Av. Mário Pernambuco, 43/45	2203-1443 / 2261-1314
2		Vila Maria	Jd. Japão	Rua Soldado José Antônio Moreira, 546	2201-5807
3		Casa Verde	Imirim	Rua Padre João Gualberto, 206	2236-7002
4		Santana	Santana	Rua Voluntários da Pátria, 4.649	2950-2461 2950-3398
5		Freguesia Do Ó/Brasilândia	Freguesia do Ó	Rua Arapuã, 160	3984-7900
6		Pirituba	Jd. Cidade Pirituba	Rua Comendador Feliz Zarzur, 15	3972-2855
7		Perus	Vila Nova Perus	Rua Gonçalves de Andrade, 369	3917-6380
8	<b>Sul</b>	Campo Limpo	Parque Maria Helena	Rua Landolfo de Andrade, 200	5814-7483
9		M' Boi Mirim	Jd. São Luiz	Rua Miguel Luís Figueira, 16	5891-3483 / 5891-3632
10		Capela do Socorro	Cidade Dutra	Avenida Senador Teotônio Vilela, 2.394	5666-8494 / 5666-8940
11		Cidade Ademar	Jd. Prudência	Rua Ranulfo Prata, 289/295	5677-0341
12		Santo Amaro	Santo Amaro	Rua Padre José de Anchieta, 802	5524-1305
13		Butantã	Jd. Peri Peri	Av. Ministro Laudo Ferreira de Camargo, 320	3743-2994
14	<b>Leste</b>	Itaim Paulista	Jd. Silva Teles	Rua Celso Barbosa de Lima, 501/503	2569-2797
15		Itaquera	Cidade Líder	Av. Maria Luiza Americano, 1.877	2746-5244
16		São Mateus	São Mateus	Rua Ângelo de Candia, 964	2012-6406
17		Guaianases	Vila Lourdes	Rua Nabuco de Abreu, 6	2554-7115

<sup>84</sup> Conforme apresentado no capítulo II, seção 2.4, pela Diretora da PSE da Smads, o critério usado pela atual gestão da secretaria para implantar as unidades Creas é garantir no mínimo uma unidade por subprefeitura.

**Quadro 20** – Lista de Creas no município de São Paulo

Ordem	Região	Unidade Creas	Bairro/Distrito	Endereço	Contato
18		Tiradentes	Cidade Tiradentes	Av. Nascer do Sol, 529	2964-4929
19		São Miguel	São Miguel	Rua José Pereira Cardoso, 183	2032-6367
20	<b>Sudeste</b>	Mooca	Tatuapé	Rua Síria, 300	2092-2103
21		Sapopemba	Sapopemba	Av. Sapopemba, 6.293	2115-2738
22		Vila Prudente	Mooca	Av. Paes de Barros, 3.345	2219-2049
23		Ipiranga	Sacomã	R. Taquarichim, 280	2083-0171
24		Vila Mariana	Vila Mariana	Rua Madre Cabrini, 99	5083-5615
25		Jabaquara	Vila Guarani	Rua dos Jornalistas, 48	5012-8129
26		Penha	Jd. Triana	Rua Antônio Taborda, 37	2023-0770
27		Aricanduva/Formosa	Vila Formosa	Rua São Constâncio, 457	2268-1793
28	<b>Centro-Oeste</b>	Sé	Bom Retiro	Rua Bandeirantes, 55	3313-4560
29		Pinheiro	Bela Vista	Rua Mourato Coelho, 104/106	3063-0807

Fonte: Organização do pesquisador, a partir dos dados da Smads (2016).

O município de São Paulo, ao ofertar as 29 unidades Creas, realiza parte do trabalho desse serviço em convênio com ONGs, por meio do NPJ, que executa o Paefi. Do total das unidades, 28 mantém parceria com o NPJ, com exceção da Sé; as demais têm no mesmo espaço físico equipe estatal e equipe de ONG executando o trabalho social com indivíduos e famílias.

Esse novo modelo, ou *modus operandi* próprio, que vem sendo utilizado nos Creas, evidencia que a gestão da Smads encontrou uma forma de não ferir os normativos legais, que destacam que o Creas não pode ser administrado por organizações privadas de assistência social, ao manter a gestão do serviço com a equipe estatal. Essa opção adotada pela Smads para a gestão dos Creas, segundo a diretora da PSE da SNAS, necessita de:

Um estudo mais aprofundado porque em nenhum momento também o próprio estado traz esse monitoramento para a gente, presencial, para poder trazer um debate e uma orientação. Não ocorreu, e é importante demarcar nesse aspecto, agora, teria que fazer um estudo porque, como agora, tem vários serviços, tem que ver, assim: Como é o desenho que eles estão fazendo? É um serviço de abordagem especial? Mas, mesmo sendo um serviço de abordagem, deveria ser feito referenciado a uma entidade não governamental. Essa cooperativa, esse arranjo, é via uma entidade de assistência social? É isso que agora tem que entrar para ver esse desenho um pouco mais detalhado, para ver que desenho de fato eles estão cumprindo, entendeu? Eles têm uma parte que está atendendo à referência da orientação e tem que ver agora desse arranjo que eles estão fazendo aí, de cooperativa, é uma entidade especial? Essa informação, esse detalhe, eu não tenho aqui (diretora da PSE da SNAS).

A fala da diretora retrata que essa escolha de implantação dos Creas não havia sido apresentada para a gestão federal e que necessitava de melhor compreensão, já que, em nenhum momento, a Smads mencionou a forma como vem gerindo as unidades Creas. Ainda segundo a diretora:

A orientação é de uma unidade pública estatal e o que pode referenciar, é o serviço de abordagem social, então, acho que tem que entrar no serviço e o serviço especializado para a pessoa com deficiência também. Agora, tem que ver, nesse arranjo, que serviço eles estão fazendo nesse desenho? Acho que esse é o desdobramento. Daí é outra discussão mesmo que vai ter que se desdobrar. Porque a gente não acompanha nesse desenho, a gente vai sempre em orientações de temas maiores, em reuniões, mas chegar nisso e nunca chegou nada do estado aqui em cima para nós também em termos dessa ação. Nas reuniões, as conversas são sempre: Não, nós estamos num esforço, a gente vai reordenar, a gente está negociando concurso, sempre a gente está nesse diálogo positivando para avançar. Até tem um legado que eles trazem de tudo, das dificuldades (diretora da PSE da SNAS).

Conforme menciona a diretora, devem ser seguidos os normativos legais que estabelecem o Creas como unidade pública estatal e podem ser referenciados alguns serviços, como o de abordagem social e especializado para pessoas com deficiência. O aspecto mencionado pela diretora ressalta que a Smads trata a gestão dos Creas de forma peculiar e que nem mesmo a gestão federal, que, inclusive, financia parte desses serviços, possui conhecimentos dessas características, tornando-se, assim, maquiada e velada para outras instâncias que operacionalizam o Suas. Essas práticas podem contribuir para a banalização do Suas, já que são arranjos institucionais para levar o município a cumprir requisitos para obter o financiamento (que, no caso de São Paulo, é a gestão plena), sem a preocupação com a qualidade do serviço prestado (SILVEIRA, apud RAICHELIS, 2010).

Além dessas questões, a diretora destaca os desafios para implantar o Suas em São Paulo:

[...] É importante demarcar que, em São Paulo, tem uma história que não teve Suas. A gente tem uma referência muito importante que foi a gestão da professora Aldaíza Sposati, que demarcou um avanço muito importante para a política no município, mas que depois, nesse tempo [...], até a gestão passada, a gente sabe que a cidade de São Paulo não implantou um sistema único da assistência social, a cidade de São Paulo montou uma política totalmente estruturada com a rede socioassistencial não governamental, com as entidades não governamentais, quase na sua totalidade e também no diagnóstico. (diretora da PSE da SNAS)



O mencionado pela diretora reforça a hipótese de que se trata de uma opção das gestões da Smads e da prefeitura de São Paulo, implantar a política de assistência social por meio de uma rede socioassistencial conveniada, inclusive, contribuindo para os desafios de consolidação do Suas (conforme preconiza os normativos legais) na capital paulista. Além disso, ao definir esse modelo para os Creas e não informar a gestão federal, torna-se evidente que a Smads não está preocupada com as consequências de ter no mesmo espaço físico duas equipes realizando o trabalho nas unidades Creas, consequências essas que são apresentadas ao longo deste trabalho, mas que são evidenciadas a partir deste capítulo.

Tendo em vista esse modelo adotado nas unidades Creas, apresentamos os eixos norteadores do trabalho, a partir do documento *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social* (2011), em que se observam importantes considerações acerca das diretrizes que a gestão do serviço deve desenvolver, visando o trabalho técnico e social na garantia dos direitos socioassistenciais da população atendida, a saber:

- Atenção especializada e qualificação do atendimento;
- Trabalho em rede;
- Território e localização;
- Acesso a direitos socioassistenciais;
- Centralidade na família;
- Mobilização e participação social.

As orientações mencionadas reforçam que um dos eixos deverá ser a atenção especializada e qualificada do atendimento, permitindo assim um olhar diferenciado para as expressões da questão social que serão atendidas. Nesse sentido, são garantidos os direitos socioassistenciais às famílias e aos indivíduos, sobretudo, a partir de uma rede de atendimento articulada no território.

Sobre o eixo atenção especializada e qualificada no atendimento, constatou-se, a partir da pesquisa de campo, que muitos trabalhadores/as que atuam nas unidades Creas, tanto da equipe estatal, quanto da equipe do NPJ, possuem especialização, pois, dos 23 entrevistados/as, 15 possuíam especialização e dois o mestrado. Entre as temáticas das especializações, destacam-se saúde pública com ênfase em estratégia de saúde da família; dependência química; políticas públicas; e saúde mental.

De modo geral, as especializações estão diretamente relacionadas a situações atendidas nas unidades Creas, tendo em vista que o trabalho social é voltado para situações de indivíduos e famílias que sofreram e/ou sofrem algum tipo de violência. A especialização e o atendimento qualificado devem relacionar-se com a formação continuada, com especializações e outros cursos, além das supervisões e horas técnicas que os serviços da rede socioassistencial do município de São Paulo possuem.

Tal questão é levantada tendo em vista que nossa pesquisa de campo identificou que, dos serviços da PSE, de média complexidade, a equipe técnica do NPJ é uma das únicas que não possui verba prevista no convênio para horas técnicas destinadas a formações com profissionais externos, fortalecendo a equipe, e até mesmo propondo reflexões sobre situações atendidas pelos técnicos. Nesse sentido, uma das entrevistadas aponta alternativas para suprir essa lacuna.

Nós fizemos algumas reivindicações, por exemplo, ter horas técnicas. O NPJ não tem horas técnicas. E é indispensável! Porque o trabalhador, como falei, faz o trabalho aqui sofrendo e pensando nessa necessidade de acolher os trabalhadores nessas suas demandas, nós pensamos aqui, foi até a assistente social que pensou, em fazer o Dia do Cuidador. Então a gente não tem horas técnicas, mas nós criamos, enfim, internamente o Dia do Cuidador. É um dia em que a gente se disponibiliza para cuidar melhor um do outro, para ouvir o outro, para fazer uma dinâmica de valorização, de ouvir, uma conversa mais qualificada entre nós. Então, esse dia está assim levando ao pé da letra. Todo final de mês, nós temos, a última sexta-feira do mês, o Dia do Cuidador (entrevistada NPJ 2).

Em todos os Creas pesquisados que possuem parceria com o NPJ, foram notadas alternativas em que os próprios profissionais buscaram para suprir essa demanda, como no caso citado, em que a equipe NPJ, com a ciência da coordenadora do Creas, reservam um momento, dia do cuidador, para que possam trocar experiências entre equipe. Além dessa estratégia, outras foram observadas, como: *“(...) o próprio convênio não prevê horas técnicas para o NPJ, nós tentamos dinamizar a sexta-feira com alguma formação externa, algum convite que recebemos, alguma discussão ou apresentação de casos (...)”*. (entrevistada NPJ 9). Diante dessas alternativas de resistência para se qualificarem e capacitarem, RAICHELIS (2010), menciona que:

Por isso a luta pela garantia da qualificação e da capacitação continuadas, por espaços coletivos de estudo e de reflexão sobre o trabalho, de debate sobre as concepções que orientam as práticas, é parte da luta pela melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados à população. No caso da assistência social, as questões que envolvem as condições, relações e organização do trabalho ganham maior complexidade

quando consideramos que grande parte dos serviços, programas e projetos é prestada por entidades de assistência social privadas que integram a rede socioassistencial nos territórios de abrangência dos Cras e Creas. (RAICHELIS, 2010, p. 765)

Entre as justificativas para não se ter as horas técnicas para a equipe NPJ, foi a de que, por ser um serviço que está no mesmo espaço da unidade Creas, possui contato direto com a equipe estatal e dessa forma, não se justifica a atribuição das referidas horas no convênio, além disso, a já mencionada Portaria Smads 46/2010, que tipifica o NPJ, foi pensada e aprovada no ano de 2010, quando a cidade ainda possuía poucas unidades Creas. Nesse caso, os sujeitos, de modo geral, citaram a importância da portaria ser revista e alterada para a realidade do ano de 2016, inclusive pela diretora da PSE da Smads que destacou:

As Portarias 46 e 47 têm passado por um processo de revisão aqui. A nossa lição de casa já está pronta. A nossa é que já fizemos essa revisão, né, já trouxemos os apontamentos para a gestão. De verdade, assim, de verdade mesmo, a questão é muito mais com a 47 do que com a 46. A 46 dá parâmetros técnicos e a 47 regula o custeio. Estrutura, custeio. Em relação às horas técnicas, o nosso posicionamento, aqui da Coordenadoria da Proteção Especial para a gestão é que todo e qualquer serviço da especial têm que ter hora técnica. A hora técnica, independente de ser da média ou da alta complexidade. Para você ter uma ideia, o serviço de abordagem de população de rua tem horas técnicas e o serviço da alta não tem (diretora da PSE da Smads).

Nota-se que as portarias estão em processo de revisão e que uma das demandas é que sejam incluídas as horas técnicas<sup>85</sup>, não somente para o NPJ, mas para os demais serviços da proteção social especial. Além da Portaria Smads 46/2010, a diretora mencionou que a Portaria 47 também necessita de revisão, porque garante o repasse financeiro para as ONGs que executam o NPJ e outras, por meio de convênio.

Outra situação ainda referente ao eixo de atenção especializada e qualificada no atendimento, está relacionada à escuta que deverá ser especializada e reflexiva para o atendimento contínuo da população, visando ao empoderamento para enfrentar as situações de violência.

Quanto ao processo reflexivo, conforme apresentado no Capítulo II (RAICHELIS, 2013), ao incorporar no setor público-estatal essas novas condições

<sup>85</sup> A reflexão sobre as horas técnicas deve ser atrelada à Política Nacional de Educação Permanente, Resolução CNAS n. 4, de 13 de março de 2013, que tem como objetivo geral: “institucionalizar, no âmbito do Suas, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação.”

de trabalho, perde-se a possibilidade da reflexão no seu desenvolver, pois esse profissional incorpora a cultura gerencialista das empresas, passando a atuar também sobre forte pressão de metas a serem atingidas ou do convênio firmado entre Smads e ONG, acarretando numa atividade muitas vezes mecânica e sem mediação das dimensões<sup>86</sup> profissionais.

A importância do eixo trabalho em rede está em ampliar a articulação para além da PSB e da PSE, articulando a unidade Creas com outras políticas públicas e instituições, como serviços de saúde, em especial, a saúde mental; órgãos de defesa de direitos (Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Delegacias Especializadas); rede de educação; serviços de acolhimento; e outros (Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social, 2011).

Sobre a articulação da rede, na pesquisa de campo identificou-se que, nos territórios das unidades Creas, existem redes articuladas que, segundo os entrevistados, funcionam, no sentido de garantir o atendimento. Nessa perspectiva, pode-se definir que:

O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal (BOURGUIGNON, 2011, p. 4, apud FERRARI; TAVARES, 2016, p. 106).

Embora essas articulações e conexões venham ocorrendo entre os parceiros do território, nem sempre a vaga para o atendimento e/ou acolhimento institucional nos serviços locais estão disponíveis, conforme menciona uma das entrevistadas:

Nossa rede quando acionada eles respondem. O Centro de Atenção Psicossocial (Caps) e o Conselho Tutelar chamam a gente para discutir o caso, às vezes até antes de acolher, a rede é muita participativa, mas ela está esgotada. Um exemplo, era para o Caps AD atender 200 casos, pois ele também é conveniado (Saúde), mas atende 900, então o que acontece com a saúde, ela está na judicialização do direito, então, aquele caso em que ela recebe ofício do MP, da Vara da Infância ou da Defensoria Pública, eles vão lá e atendem, aí chamam a gente pela questão do expediente. Quando tem ofício, eles atendem, não tendo eles não atendem. Porque eles também não conseguem garantir a cobertura do território, então, atendem aqueles casos que estão judicializados. A saúde é mais presente, principalmente a saúde mental (entrevistada estatal 1).

---

<sup>86</sup> No caso dos/as assistentes sociais, nos referimos às mediações teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, que fazem parte da formação e do cotidiano do profissional de Serviço Social (IAMAMOTO, 2008a).

Mesmo com uma articulação local dos serviços, foi possível identificar, a partir da fala dos sujeitos, que as redes locais estão esgotadas e que os serviços estão atendendo acima do seu limite, como é o caso do Caps, que atende por mês, em média, 900 pessoas, enquanto o convênio prevê 200 atendimentos/mês, contribuindo com o processo de precarização dos profissionais e da oferta dos serviços para a população, e ainda com a cultura gerencialista.

Essa exaustão da rede de serviços está relacionada ao esgotamento das políticas sociais<sup>87</sup>, já que, examinando parte da literatura, observa-se que se trata de estratégia de governo e que necessita de articulação entre diferentes setores organizados e pactuados, para sua realização no atendimento a necessidades sociais e deve ter como fundamento a justiça social. A política social<sup>88</sup> está intrinsecamente relacionada à correlação de forças existentes entre capital e força de trabalho, se pensada a partir da própria produção. Nesse sentido, vários autores<sup>89</sup> se colocam, entre os quais destaca-se Vieira (2009, p. 142):

[...] A política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma. Não se definindo a si, nem resultando apenas do desabrochar do espírito humano, a política social é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção.

Na perspectiva de justiça social, as políticas sociais são consideradas estratégicas para a realização dos direitos. Quando a política social não consegue se traduzir em direitos, passa a ser meramente medida controladora ou burocrática dos governos, já que é no âmbito da realização de direitos que as políticas sociais se voltam ao atendimento das necessidades sociais, permitindo que os cidadãos

<sup>87</sup> Tomamos como referência para as reflexões, o conceito de política social como uma expressão da política pública, ou nas palavras de Pereira (2009b, p. 92) “a política social é uma espécie do gênero política pública”, ou seja, é uma forma de intervenção enquanto política pública.

<sup>88</sup> “[...] Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (PIERSON, 1991), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945)”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 47). Ainda segundo as autoras: “[...] As primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social. Em outras palavras, não existe polarização irreconciliável entre Estado liberal e Estado social, ou, de outro modo, não houve ruptura radical entre Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 63-64).

<sup>89</sup> Nesse aspecto, consultar Silva (2004; 1992), Pereira (2009a; 2009b) e Behring (2009).

acessem recursos e serviços indispensáveis para a vida cotidiana. Apesar desse horizonte para a política social:

[...] as políticas sociais voltadas à assistência social e à força de trabalho excedente, não têm somente a função de legitimação da ordem social, mas também proporcionam a acumulação do capital, assim como as despesas públicas voltadas para a acumulação de capital, muitas vezes, servem para legitimar as ações do Estado (FALEIROS, 1980, p. 59-60, apud LOMBARDI, 2010, p. 26).

Nesse sentido, além de ser utilizada como estratégia para acumulação do capital, o esgotamento das políticas sociais e das redes de serviços, remetem também ao aumento expressivo das demandas por serviços de proteção social, em que muitas vezes essa população acessa determinados serviços somente a partir de judicialização, ou seja, aqueles que possuem ofício de instituições do SGD conseguem adentrar serviços como os Caps, o que aponta a violação de direitos daqueles usuários dos serviços que não estão nessa condição.

Segundo Ávila (2013, p. 94), nesse processo, existe uma relação tanto da criminalização da pobreza, quanto da judicialização da questão social, “[...] as quais orientam práticas punitivas e de controle sociopenal, voltam a imperar com suas práticas de (des)proteção social”. Nessa perspectiva, retomam-se situações já vivenciadas, quando a questão social era tratada como caso de polícia. Ainda sobre a criminalização, aponta a autora que:

O processo de criminalização cumpre papel de reprodução e de conservação social, pois “a punição de determinados comportamentos e sujeitos contribuiria para manter a escala social vertical e serviria de cobertura ideológica a comportamentos e sujeitos socialmente imunizados” (BARATTA, 2002, p.15, apud ÁVILA, 2013 p. 39).

Para os autores, essa criminalização de determinados grupos sociais, está relacionada à lógica de punir determinados sujeitos, em prol de imunizar outros, o que, de maneira mais intensa, foi observado quando os sujeitos mencionaram a relação com a educação:

A educação é mais com as escolas e as medidas socioeducativas que é um grande desafio, além das vagas em creches que não é tão fácil aqui no território. Quando precisamos de vagas em escolas para as crianças é mais fácil, quando é para o adolescente, que é a maior demanda, temos dificuldades, principalmente com a estadual quando ele está em medida socioeducativa, quando a escola não sabe que ele está, ela acolhe, nós até fizemos um seminário com os diretores da escola para explicar o que são as medidas socioeducativas, essa é uma dificuldade [...] (entrevistada estatal 1).

Um dos desafios apontados com a educação é principalmente quando a demanda está relacionada a adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa em meio aberto, LA e PSE. A entrevistada estatal 1 menciona que as situações em que a escola não tem conhecimento de que o adolescente está cumprindo a medida socioeducativa, o acolhimento é realizado normalmente, caso contrário, a vaga é garantida quase sempre via judicialização, assim como nos casos da saúde mental.

A judicialização das violências nas escolas está imbricada em um processo que abarca a canalização das situações de violências ocorridas no âmbito da escola para o Sistema de Justiça, implicando na delegação de responsabilidades da instituição escolar à esfera do judiciário, e em consequentes processos de exclusão e discriminação que acabam resultando na evasão e abandono escolar, as quais evidenciam a fragilidade das políticas públicas em assegurar a efetivação dos direitos humanos, especialmente o direito à educação. (ÁVILA, 2013, p. 40)

Mesmo diante de toda a garantia legal acerca do direito à educação e o diálogo que os profissionais mantêm com as escolas, os entrevistados citaram que, nos casos em que o adolescente está em cumprimento de LA e/ou PSE, a vaga muitas vezes só é garantida via judicialização. Segundo Ávila (2013), todo esse processo de exclusão e discriminação nas escolas vem contribuindo ainda mais para a evasão e o abandono escolar, além de corroborar também com a criminalização desse adolescente, situação essa mencionada nas diferentes unidades Creas da pesquisa de campo.

Conforme preveem os normativos legais que norteiam o trabalho do Creas, a articulação não deve se limitar aos serviços de assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, habitação, trabalho, etc. Para além da articulação intersetorial, o Creas também deverá estabelecer a articulação interinstitucional com o SGD, particularmente com o eixo da defesa dos direitos humanos<sup>90</sup>, como:

---

<sup>90</sup> “O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Compreendem este Sistema, prioritariamente, os seguintes eixos: Defesa dos Direitos Humanos; Eixo da Promoção dos Direitos: a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de programas, serviços e ações públicas, e, o Eixo do Controle e Efetivação dos Direitos: realizado através de instâncias públicas colegiadas próprias, como: conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso, de forma geral, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas”. (Disponível em:

Os órgãos públicos judiciais; ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social (SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016<sup>91</sup>).

Sobre essa articulação, de modo geral, os cinco Creas da pesquisa de campo demonstraram as mesmas características quando se trata da frágil relação com as instituições do SGD. Segundo Ferrari e Tavares (2016, p. 109), essa forma de relação fragilizada também é manifestada entre os próprios profissionais (assistentes sociais e psicólogos) do Poder Judiciário.

Parece ser, de maneira geral, estendida às demais organizações, seus serviços e programas, bem como aos atores/ profissionais que atuam em favor da garantia da proteção social e da execução das políticas públicas, o que, de certo modo, é atrelado e reforçado pelo argumento da independência dos poderes a que se encontram respectivamente subordinados.

Para as autoras, a fragilidade não está somente no Poder Judiciário, estendem-se também as demais organizações, os serviços e programas das políticas públicas e sociais, em geral, tendo em vista que o diálogo entre o Judiciário e Executivo ainda é frágil, contribuindo para redes independentes e pouco efetivas. Quando se trata da articulação interinstitucional, a situação torna-se ainda mais complexa, como é exemplo a relação com o Ministério Público (MP)<sup>92</sup>.

É uma relação de papel e caneta, é essa a relação. Há um ano, quando eu estava na supervisão, nós tínhamos a estimativa de que por semana nós recebíamos 20 ofícios do MP, por semana, desses 20, 19 eram para o Creas e PSE. Era realmente na base da caneta, não que esses ofícios não significam famílias que necessitam ser atendidas, é claro que sim, mas a cobrança, os prazos, os relatórios e a ideia de achar que nós somos o RH estendido do Poder Judiciário e do MP ainda é muito presente (entrevistada estatal 2).

A entrevistada 2 destaca que existe acúmulo de ofícios enviados aos Creas pelo MP, o que acarreta em cobranças sobre prazos para realizar visitas, elaborar estudo social e responder às solicitações, o que muitas vezes leva a caracterizar o

---

<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/fortalecimento-de-conselhos/garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 3 dez. 2016).

<sup>91</sup> (<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/fortalecimento-de-conselhos/garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 3 dez. 2016).

<sup>92</sup> “O Ministério Público é um órgão independente e não pertence a nenhum dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Possui autonomia na estrutura do Estado e não pode ser extinto ou ter suas atribuições repassadas a outra instituição [...]”. (Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/ministerio-publico>>. Acesso em: 8 dez. 2016).



Creas como o RH do Poder Judiciário e do MP. A partir da fala dos sujeitos da pesquisa, com algumas exceções, foi possível perceber a pouca aproximação entre o Poder Judiciário, o MP e o Creas, o que contribui para que as instituições do SGD pouco conheçam o trabalho desenvolvido pelas unidades e, dessa forma, muitas das solicitações recebidas nem sempre são de competência da equipe técnica do serviço. Ainda sobre a relação entre Creas e as instituições do SGD, os desafios foram apresentados tanto pelos técnicos estatais, quanto pelos técnicos do NPJ.

Aqui são muitos ofícios que temos que responder e por ter que responder ofícios o Ministério Público sempre pede datas, aproximadamente 30 dias vocês tem que responder, aí nós temos que parar nosso acompanhamento para atender o MP, enquanto as famílias estão lá, precisando de atendimento só que a gente tem que responder ofícios, então nós nos desdobramos toda e que não é fácil para conseguir manter um atendimento eficaz, de qualidade, de proteção especial. [...] O meu questionamento é o que eu já falei, ficar respondendo muitos ofícios e deixar de acompanhar casos emergentes que a família está gritando que precisa, aí retomamos depois, às vezes até sanou ou não, pior do que quando começamos a trabalhar no caso. A questão é essa, você não consegue dar um acompanhamento assíduo e fidedigno, por conta de ficar respondendo ofícios, é isso [...]. Aí acaba violando o direito da família (entrevistada NPJ 7).

Para a técnica do NPJ, o prazo de 30 dias para responder ao ofício do MP é insuficiente, tendo em vista a necessidade de realizar a visita domiciliar, mas, além disso, a técnica aponta que, ao responder ofício, deixa muitas vezes de atender e acompanhar a família, corroborando assim para um atendimento com menor qualidade e, muitas vezes, até violando o direito da família. Essa questão foi observada em diferentes Creas, nos quais a média é de 30 casos para acompanhamento por técnico da equipe NPJ.

Na perspectiva dos desafios entre Creas e instituições do SGD, Colombi (2016), menciona que um dos motivos para esse elevado número de situações encaminhadas para os Creas, está relacionado à falta de diálogo entre o Judiciário e o Executivo e, dessa forma, o primeiro determina que os serviços do Executivo realizem determinadas atividades. Segundo a autora, essa tensão acarretará consequências para a construção da rede entre as diversas instituições.

Ocorre que tendo acesso a várias famílias, o profissional evidencia a necessidade de intervir e encaminhar os usuários para a rede socioassistencial e esbarra em um relacionamento tensionado pelos próprios direcionamentos firmados entre o Judiciário e o Executivo no trato cotidiano. Observa-se que pela dificuldade de dialogar, o Judiciário passa a determinar funcionalidades que o Executivo deve exercer e cumprir, e o estabelecimento dessa relação, pela via da obrigatoriedade, traz

consequências significativas para a formação de um trabalho coletivo e amistoso com a rede (COLOMBI, 2016, p. 582-583).

Ainda sobre a relação com o MP, outro entrevistado do NPJ menciona uma das solicitações encaminhadas para o Creas:

Eles chegam via malote ao Creas e a coordenadora lê o caso e normalmente faz alguma observação no verso e algum encaminhamento, se é só acompanhar [...]. Se for para verificar algo específico que eles pedem. Eles (MP) pedem muitas coisas para avaliar e eu não posso fazer isso em uma visita, se uma mãe tem condições cuidar das crianças, isso não cabe a mim, eu não tenho instrumentos para isso. Eles pedem coisas desse tipo que a gente tem que justificar [...]. Aí passa pela supervisora e o que é muito grave ela escreve bem grande: urgente, aí passam para a nossa gerente e lê novamente e divide para as duplas. Então o contato são eles (Creas) que fazem, quando o relatório está atrasado, quando precisamos de maior prazo (entrevistada NPJ 8).

Segunda a entrevistada, muitas solicitações do MP estão relacionadas a avaliações de alguma situação de família, como a mencionada, que foi solicitada para identificar se a mãe tinha condições de cuidar das crianças. Para a técnica, não cabe a ela esse tipo de trabalho, uma vez que não possui *“instrumentos para isso”*.

Acrescentamos que a questão instrumental citada nem sempre será uma única intervenção, como a visita em que o profissional conseguirá identificar determinadas demandas. Nessas situações, parte do trabalho da equipe NPJ torna-se paliativo.

Ao se deparar com essas solicitações, no caso dos assistentes sociais, perde-se o caráter da ação socioeducativa que o profissional deve realizar no seu atendimento, “[...] viabilizando o acesso aos direitos e meios de exercê-los [...]”, além de contribuir “[...] para que necessidades e interesses dos sujeitos sociais adquiram viabilidade na cena pública e possam ser reconhecidos, estimulando a organização dos diferentes segmentos dos trabalhadores na defesa [...]” (IAMAMOTO, 2009, p. 6)

Diante dessa realidade, todo o processo reflexivo da ação dos profissionais muitas vezes não ocorre, pois se deparam com prazos e metas a serem cumpridas, estabelecidas no convênio firmado com a Smads ou, até mesmo, aquelas que são impostas no cotidiano das unidades, como a resposta a ofícios do Poder Judiciário e do MP, em que, segundo Iamamoto (2008a, p. 55), “[...] a eficiência técnica, se considerada isoladamente, é insuficiente para propiciar uma atuação profissional

crítica e eficaz”, contribuindo, assim, para uma ação meramente tecnicista e mecânica.

Essa imposição institucional, ou seja, a demanda para as equipes técnicas do NPJ para responderem aos ofícios das instituições do SGD, remete ao mencionado por Gomes e Nery (2013, p. 24), ao se referirem ao documento de Orientações Técnicas dos Creas (2011):

[...] Nesse sentido, anuncia e alerta para a necessidade de evitar a incorporação de demandas que competem a outros serviços ou unidades da rede socioassistencial, de outras políticas sociais e até mesmo de órgãos de defesa de direitos. (Brasil, 2011, p. 25). Assim, destaca que não cabe ao Creas ocupar lacunas de outros setores; confundir as funções de sua equipe com equipes multiprofissionais de outros órgãos, tais como Delegacias especializadas, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar; além de não tomar para si a responsabilidade de investigação dos responsáveis pelos atos de violência.

Acrescenta-se que essas situações ainda ocorrem, já que, segundo as autoras, no ano de 2013, era “possível afirmar com todas as letras que este quadro persiste” (GOMES; NERY, 2013, p. 25). O que nossa pesquisa de campo constatou é que, além de persistir, se fortaleceu, a ponto de se tornar uma prerrogativa que as equipes dos NPJ, além das ofertas do Paefi, deverão responder também a expedientes das instituições do SGD.

Das instituições do SGD, além do MP, o diálogo com o Conselho Tutelar também não é tarefa fácil, pois, segundo alguns dos entrevistados, essa relação com o conselho dependerá muito da visão do conselheiro. A seguir, citamos a fala de dois entrevistados de diferentes regiões, mas que apresentam semelhanças acerca da relação com o Conselho Tutelar.

Tem sim um diálogo, mas é muito complicado por eles não terem uma formação, é um olhar ainda de senso comum, tem alguns conselheiros que tem um olhar mais técnico, sem julgamento e nós grudamos nesses, entendem a dinâmica, as situações de vulnerabilidade da família, mas é um pouco difícil, existem alguns que querem repreender, julgar, de apontar o dedo, que desconstroem todo o nosso trabalho às vezes, mas nós tomamos muito cuidado com quem compartilhamos (entrevistada NPJ 8).

Porque a gente tem uma demanda muito grande de Conselho Tutelar. Conselho Tutelar aqui é uma tragédia, neste Creas. [...] Ele é arbitrário o tempo todo, isso já é uma questão que eu coloquei para eles, eu já coloquei para a supervisão, o tempo todo eu tenho que fazer o trabalho que seria do Conselho Tutelar [...], vários acolhimentos que eu não concordo e outros que eu preciso fazer o acolhimento e o Conselho não concorda, então não existe aí um diálogo, um consenso (entrevistado estatal 5).

Na primeira fala, nota-se que ainda existe diálogo entre as equipes, mas que nem sempre é pautado na questão técnica, uma vez que, segundo a entrevistada, alguns conselheiros ainda possuem a visão de repreender e julgar as situações atendidas. Para o segundo entrevistado, o diálogo inexistente, pois, além de o Conselho Tutelar possuir enorme demanda para atender, ele é arbitrário. A ausência do diálogo é notada quando não existe consenso em relação às intervenções que as equipes realizarão.

Quanto ao Conselho Tutelar, identificamos que é um órgão autônomo e não jurisdicional, que deve zelar pelos direitos da criança e adolescente, e que, segundo Konzen (s.d., p. 11), não compete ao Conselho Tutelar julgar e aplicar sanções para punir possíveis transgressores da lei.

Não obstante as entrevistas direcionarem a falta de diálogo com parte de alguns conselheiros e algumas ações destacadas como arbitrárias, não podemos deixar de mencionar que, ao ser proposto o Conselho Tutelar a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), em 1990, entra em pauta superar toda a lógica repressora e de criminalização imposta a partir dos Códigos de Menores de 1927 e 1979. Embora tenha ciência das situações mencionadas, o papel dos profissionais que visam à garantia de direitos, deve fortalecer o Conselho Tutelar e não reforçar sua incapacidade de ação, seja da própria estrutura, ou dos próprios conselheiros.

Em todas as unidades Creas pesquisadas, nota-se esforço dos/as técnicos/as, tanto da equipe estatal, quanto da equipe NPJ, em realizar encontros de rede, o que, segundo alguns dos sujeitos, se denomina de rede intersetorial, pois envolvem principalmente os serviços e profissionais locais das políticas de assistência social, educação e saúde. Essa rede passa a ser também espaço para discussões de casos em que os diferentes serviços e instituições da rede atuam, visando à articulação conjunta para determinadas situações.

O Creas toca uma rede que ele chama de rede intersetorial, então, passou por um período de esvaziamento e a gente está tentando retomar agora junto com Caps, com o pessoal da supervisão de Saúde, com as escolas [...], com a proteção básica e os serviços do Creas. A gente chama de rede intersetorial, é um espaço onde a gente consegue discutir as questões emblemáticas do território com todos os parceiros. A proposta é muito boa, com discussão de casos, justamente porque a gente não consegue dar conta de todos os casos que chegam da rede (entrevistada estatal 5).

Ainda segundo a entrevistada:

Tem falha na intersetorialidade, a gente acha que [...] pouca coisa basta, é educação e saúde. Eu acho que não é isso. Eu acho que se a gente tivesse bons parceiros na Secretaria de Esportes, bons parceiros na Secretaria de Cultura, parceiros fundamentais na Habitação. Eu acho que a gente deve dar outro destino para a população. Muitas vezes as crianças e os adolescentes estão fora da escola e a gente aposta que só a educação é importante. Às vezes, você introduz de outra maneira, que talvez seja tão disciplinador quanto à educação, de ficar sentado quatro horas em uma cadeira, é diferente de você fazer um alongamento para fazer uma atividade esportiva (entrevistada estatal 5).

Embora a entrevistada destaque que a rede tem papel fundamental na atuação dos serviços, aponta falhas, pois basicamente essas redes são formadas pelas políticas de assistência social, educação e saúde. De modo geral, ao analisar as entrevistas, observa-se que o trabalho em rede desenvolvido ocorre a partir de esforços dos técnicos das unidades Creas em âmbito local, não existindo protocolos intersecretarias para essa articulação. Segundo Acioli (2007, p. 7), as redes locais devem possuir uma interação com redes regionais e municipais:

O reconhecimento dessas redes seria um agente facilitador da compreensão dos processos de mobilização, de formação das redes, como também dos "caminhos" percorridos pela informação nesses movimentos. Dessa forma seriam articuladas várias dimensões de análise, de forma complementar, de modo a perpassar os seguintes indicadores: territorialidade e desterritorialização - interação entre os vários espaços comunitários, articulações locais, regionais e nacionais - temporalidades históricas; sociabilidade político-ético-cultural - articulação das redes submersas com as redes ético-políticas.

Acioli (2007) destaca a interação entre os diferentes espaços locais, como uma forma de interação entre o micro e o macro, no sentido de uma articulação ampliada entre os vários espaços, viabilizando as informações contidas nesses espaços. Nessa perspectiva, as redes desenvolvidas nos territórios das unidades Creas possuem características de políticas setoriais, sendo que a relação estabelecida não caracteriza prática intersetorial, pois notam-se ações isoladas, que, por si só, não solucionam as situações identificadas. Embora essa interação entre os Creas, demais políticas e instituições do SGD ocorram nas redes locais e tem sua importância, deve-se considerar que ações pontuais não concretizam a garantia dos direitos sociais.

Vale destacar que a articulação e integração entre os serviços da proteção social básica e especial com as demais políticas públicas e com o sistema de garantia de direitos, ação de responsabilidade do órgão gestor, exige a definição de fluxos e protocolos de atendimento, a fim de evitar práticas

baseadas em relações pessoais entre os profissionais da rede de proteção, amadorismos, que até são eficazes em questões pontuais, mas não concretiza a garantia dos direitos sociais, papel fundante da política pública (GOMES; VIDAL, 2013, p. 13).

Pensar na concretização e garantia de direitos sociais remete à intersectorialidade, que, para Nascimento (2010, p. 101), deve “[...] contribuir para a criação e reconhecimento de saberes resultantes da integração entre as áreas setoriais”. Dessa forma, podemos destacar que não existe intersectorialidade, se não existe integração entre as políticas setoriais e que, ao pensar a intersectorialidade na gestão pública, segundo Nascimento (2010, p. 100), “[...] ela não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar [...]”, tendo em vista que deve haver a combinação, tanto da setorial, quanto da intersectorial.

Nesse sentido, cabe ao órgão gestor da assistência social, a Smads, buscar a articulação com as demais políticas e instituições, estabelecendo, “[...] pactuações, fluxos e procedimentos institucionalizados que qualifiquem a relação do Creas no acompanhamento das situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CREAS, 2011, p. 66).

A articulação em rede vem ocorrendo no plano local e de maneira setorial, não existindo protocolos do órgão gestor municipal, a Smads, para uma articulação intersectorial. Além disso, em se tratando da rede interinstitucional com o Sistema de Garantia de Direitos, as lacunas são observadas, principalmente, na relação entre Creas, MP e Conselho Tutelar.

O documento de *Orientações Técnicas: Creas* (2011, p. 43-44) ainda especifica o papel do órgão gestor: “de modo geral, cabe ao órgão gestor o desempenho dos macroprocessos relativos à gestão das ações de PSE na localidade, inclusive do Creas e de seus serviços” e continua destacando que:

O órgão gestor é o responsável, na localidade, pela organização e gestão do Suas, incluindo o Creas, que por sua vez, é uma unidade vinculada à área de PSE do órgão gestor. Nessa direção, a gestão e as ações estruturadoras das Unidades e serviços de PSE de Média Complexidade constituem competências do órgão gestor da política de assistência social, por meio da área responsável pela PSE. Devem ser realizadas com a participação efetiva de suas equipes, visando estabelecer processos que garantam o planejamento das ações, definindo as bases organizacionais e de gestão da PSE na localidade, para compor, integrar e articular a rede socioassistencial. (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CREAS, 2011, p. 43-44)

Nota-se a importância do gestor, pois este será o responsável local tanto na gestão do Suas, quanto na gestão do Creas, sendo assim, a PSE de média complexidade como um todo é de competência do órgão gestor, mas deve atuar com as equipes técnicas no planejamento da política de assistência social e na articulação com a rede socioassistencial. Quando nos referimos ao órgão gestor da política de assistência social, independentemente da esfera (federal, estadual e municipal), além de ofertar a política de assistência social, deverá ter um “papel proativo nas relações políticas e de retaguarda aos serviços” (GOMES; VIDAL, 2013, p. 13).

Cabe ao órgão gestor atentar-se para a garantia de infraestrutura física condizente e capaz de comportar o desenvolvimento das atividades de cada serviço ofertado no Creas, observados os aspectos dispostos neste documento. Constitui também responsabilidade do órgão gestor a composição dos recursos humanos da Unidade e a capacitação continuamente das equipes, tendo como referência os parâmetros da NOB-RH/Suas. A composição dos recursos humanos deverá assegurar ao Creas equipe própria, habilitada e capacitada para o desempenho de suas ações (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CREAS, 2011, p. 46).

Ao gestor, cabe ainda garantir infraestrutura física de qualidade para que a equipe possa desenvolver as atividades de forma ética e competente, além disso, recursos financeiros para compor equipes técnicas próprias, com conhecimento especializado e contínuo, conforme prevê a NOB-RH-Suas/2006.

O referido documento avança, ao apresentar os eixos território e localização das unidades Creas como aqueles que:

[...] permitem compreender a forma como as relações sociais se materializam num determinado espaço, as oportunidades e a exposição a riscos, que conformam potencialidades e vulnerabilidades próprias da dimensão territorial. Assim, as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que incidem nas famílias e indivíduos sofrem influência e se expressam diferentemente nos territórios, de acordo com as realidades sociais, econômicas, políticas e culturais de um determinado contexto (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CREAS, 2011, p. 29).

Dessa forma, o fato de as unidades Creas estarem instaladas nos territórios torna-se um atributo fundamental para o desenvolvimento do trabalho relacionado às violações de direitos, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Ao considerar a perspectiva territorial, os Creas tornam-se estratégicos também na articulação com a proteção social básica, ao considerar os Cras já instalados nos territórios, como outros serviços, tanto da proteção especial de média e/ou de alta complexidade, sejam públicos ou prestados por organizações não governamentais.

Nesse sentido, o Creas ganha centralidade na já mencionada referência e contrarreferência relacionadas à proteção social básica e à especial de alta complexidade. Esse papel estratégico é ampliado, já que no território também que se concretizam as relações sociais, o direito expresso ou negado, ou, nas palavras de Koga (2011, p. 33): “o território também representa o chão da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder”.

Ao afirmar que os Creas devem ser instalados nos territórios, a PNAS/2004 e o Suas/2005 compreendem que nos territórios as expressões da questão social evidenciam-se e que, nesse sentido, a proteção social a indivíduos e famílias deve entender o território como lócus de ações protetiva e interventiva para os riscos e as vulnerabilidades sociais. Ao refletir sobre o território, cabe destacar o pensador Milton Santos (2007, p. 22), pois, segundo o autor:

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Na perspectiva de Milton Santos, que concebe o território como lugar do exercício da vida, da residência, das trocas materiais e espirituais, em suma, o chão da identidade, conhecer o território é de suma relevância para o planejamento e a organização do Suas, bem como “considerá-los e compreendê-los é trilhar um caminho para construir uma efetiva política garantidora de direitos” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CREAS, 2011, p. 15).

Entre os eixos destacados no início desta seção, o acesso a direitos socioassistenciais deve ser o objetivo central do trabalho desenvolvido em todos os serviços públicos. Nesse sentido, as ações empreendidas pelos profissionais dos serviços, entre eles, os Creas, devem ser direcionadas pela capacidade teleológica<sup>93</sup> do profissional, objetivando, nesse processo, o acesso e a garantia aos direitos socioassistenciais.

---

<sup>93</sup> Quanto à capacidade teleológica (MARX apud BARROCO, 2009, p. 24), “[...] como Marx advertiu, o trabalho não se realiza sem a capacidade teleológica do homem, ou seja, sem a projeção ideal de finalidades e dos meios para sua efetivação, sem um determinado grau de cooperação, de certas formas sociais de comunicação, tal como a linguagem articulada, sem um nível de conhecimento e de domínio sobre a natureza, entre outros aspectos”.



Quanto ao eixo mobilização e participação social, ao longo da pesquisa de campo, os técnicos entrevistados não mencionaram essa reflexão relacionada ao usuário do serviço. Ao tratar do tema com os profissionais do NPJ, notou-se a intenção desses em realizar ações entre as diferentes unidades da capital, no sentido de fortalecer o serviço e até mesmo propor possíveis modificações a Smads nas portarias que regem o convênio. A equipe estatal não mencionou ações desse tipo.

Por fim, ao propor como um dos eixos a centralidade na família, conforme mencionado no Capítulo I, corre-se o risco de recuperar-se a lógica familista, imposta pela tendência assumida pelas políticas públicas do projeto neoliberal, que, segundo Teixeira (2009, p. 260):

No Brasil, a política dirigida à família, mesmo que ofereça proteção, o faz para que ela possa proteger seus membros, o que reforça as suas funções protetivas e a dependência do indivíduo das relações familiares, reforçando o “familismo”, ao invés de ser desfamiliarizante, pois sua rede de serviços é subdesenvolvida face aos benefícios, e atua sempre no sentido de impulsionar as funções familiares na proteção, tidas como insubstituíveis, ampliando ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres e vulneráveis. (aspas do original)

Segundo a autora, o familismo reforça a responsabilidade da família para com os indivíduos e o acesso a determinados benefícios. Além disso, ao impor condicionalidades para o acesso a Programas de Transferência de Renda (PTRs), “pressupõe que uma família pobre deva ser irracional ou incapaz de conhecer seus interesses de longo prazo ou que lhes falta algum tipo de informação vital” (CARNELOSSI, 2016, p. 131).

Ainda sobre a crítica à lógica familista, Miotto (2010, p. 170), apresenta importante contribuição, ao mencionar que:

A crítica mais contundente à afirmação da família como referência das políticas públicas, na atualidade, está associada à regressão da participação do Estado Social na provisão de bem-estar. Ou seja, desvia da rota da garantia dos direitos sociais através de políticas públicas de caráter universal e entra na rota da focalização das políticas públicas nos segmentos mais pauperizados da população, fortalece significativamente o mercado enquanto instância de provisão de bem-estar e aposta na organização sociedade civil como provedora. Nessa configuração a família é chamada a reincorporar os riscos sociais e com isso assiste-se um retrocesso em termos de cidadania social.

Essa tendência reforça a lógica conservadora da instituição família, como locus da reprodução das relações sociais, tendência essa fortemente presente no modelo de família nuclear e reforçada no atual Projeto de Lei n. 6.583/2013, que dispõe sobre o Estatuto da Família e que tramita na Câmara dos Deputados e propõe a definição de família somente a partir da união entre homem e mulher. Com a aprovação desse projeto, desconsideram-se os novos arranjos familiares, além de impactar diretamente no acesso da população a serviços e benefícios que impõe condicionalidades a partir da família, como, por exemplo, os previdenciários e de transferência de renda.

Com base nos eixos apresentados nesta seção, destaca-se o papel de referência especializado dos Creas nos territórios, além da relevância que deve ter nas redes intersetorial e interinstitucional. A partir dessas indicações, as unidades Creas devem se organizar de forma estratégica na articulação entre os serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidades, além das demais políticas e instituições do SGD.

O que se pode considerar é que, entre o proposto nos normativos legais, como o documento *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social* (2011), e o que vem ocorrendo nas unidades Creas do município de São Paulo, ainda necessita de melhor reestruturação, como a inexistência de horas técnicas para a equipe do NPJ (relacionada ao eixo atenção especializada e qualificada no atendimento), que deve ser atrelada à Política Nacional de Educação Permanente (2013). Diante da fragilidade da qualificação desses profissionais, e da inexistência de horas técnicas, Raichelis (2010, p. 766) indaga:

Por isso a luta pela garantia da qualificação e da capacitação continuadas, por espaços coletivos de estudo e de reflexão sobre o trabalho, de debate sobre as concepções que orientam as práticas, é parte da luta pela melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados à população.

Ao refletir sobre atenção especializada e qualificada no atendimento, deve-se considerar também:

O caráter emergencial de respostas requeridas à equipe de trabalhadores exige presteza e prontidão nas providências iniciais, o que é agravado quando pautados por prazos de determinações judiciais. Somado a isto, a demanda da violação se apresenta ao Creas no âmbito individual, requerendo do profissional o trânsito e ampliação da atenção para o âmbito familiar e, muitas vezes, é neste âmbito que reside parte significativa das situações de violação de direitos (GOMES; NERY, 2013, p. 26).

Esse pragmatismo e emergencialidade das respostas ou do atendimento reforçam práticas já mencionadas, como o mecanicismo e distanciamento da população, a ausência da reflexão ético-política no atendimento, além da fragmentação dos sujeitos que receberão as ofertas socioassistenciais previstas no Paefi.

Outro exemplo dessa reestruturação se refere-se ao eixo trabalho em rede, em que se notam iniciativas pontuais de articulação local, mas sem a interlocução intersetorial (SPOSATI, 2006; NASCIMENTO, 2010) e intersecretarias, e que, devido ao esgotamento dessas redes e das políticas sociais, muitos usuários só conseguem acessar determinados serviços via judicialização (AVILA, 2013). Essa fragilidade estende-se principalmente às instituições do SGD, já que muitas vezes essa relação é estabelecida via ofício em que essas instituições determinam o que as unidades Creas deverão fazer (COLOMBI, 2016).

Por fim, outra fragilidade também observada é com relação ao pouco investimento quanto ao eixo mobilização e participação social, já que as iniciativas dos trabalhadores ainda são pontuais, como a articulação dos trabalhadores do NPJ, ou até mesmo a ausência de articulação com os usuários e de conselhos gestores nos Creas.

Com base nessas premissas, na próxima seção, apresentaremos as cinco unidades Creas da pesquisa de campo, destacando os territórios, as equipes e a rede de serviços de cada Creas.

### 3.2 Caracterização das unidades Creas em São Paulo

A pesquisa de campo abrangeu visita a cinco unidades Creas (Fig. 2) indicadas por critérios já mencionados na introdução e representando as cinco regiões<sup>94</sup> do município de São Paulo, a saber:

- Leste – São Mateus;
- Sudeste – Creas Penha;
- Sul – Creas Campo Limpo;
- Norte - Creas Vila Maria;
- Centro-Oeste – Creas Sé.

Somando as cinco unidades da pesquisa de campo, temos 21 distritos atendidos, com um total de 2.327.983 habitantes<sup>95</sup>, e uma média de 465.596 pessoas por Creas. No que se refere ao total de serviços da PSE das cinco unidades Creas, são 129 serviços, com 58 da média complexidade e 71 da alta complexidade, que, somados, possuem 15.630 vagas de capacidade/meta, sendo 9.382 para a média complexidade e 6.248 para a alta complexidade.

Mesmo com essa ampla rede de serviços e vagas para atendimento, conforme já assinalado, alguns serviços ainda se mostram insuficientes para atender à demanda, como o caso da ILPI.

Os dados do total de serviços e vagas de atendimento retratam o tamanho da rede socioassistencial que as unidades Creas de referência e a equipe estatal deverão realizar a supervisão técnica dos serviços conveniados com a rede. Nesse sentido, além da unidade Creas ser a referência no território para atender às demandas sociais de indivíduos e famílias, caberá ainda a referência e contrarreferência das redes de proteção social básica e de proteção social especial, de média e alta complexidades (Capítulo II, seção 2.3).

---

<sup>94</sup> A divisão adotada pela Smads possui diferentes características, por exemplo, no Atlas Socioassistencial, utiliza-se a divisão da seguinte forma: Norte 1 e 2, Leste 1 e 2, Sul 1 e 2, Centro. Já no *síte* da prefeitura de São Paulo, encontra-se, nas unidades Creas, a divisão por Norte, Sul, Sudeste, Leste e Centro-Oeste.

<sup>95</sup> Neste capítulo, os dados do número de habitantes, correspondem ao Censo IBGE 2010.



### 3.2.1 Unidade Creas São Mateus

O Creas São Mateus está localizado na Rua Ângelo de Candia, 964, em São Mateus (zona Leste da capital), que pertence à Supervisão de Assistência Social (SAS) e Subprefeitura de São Mateus (Fig. 3). São três os distritos de referência, a saber: Iguatemi, com 141.012 habitantes; São Mateus, com 154.973 habitantes; e São Rafael, com 153.590 habitantes. Ao todo 449.575 pessoas estão referenciadas nesse território e nessa unidade Creas.

Os distritos fazem divisa com os municípios de Santo André e Mauá, região do ABCDM paulista; predominantemente residenciais, contam com aproximadamente 43 favelas e alguns bairros com áreas rurais. A região possui infraestrutura de comércio, transporte e polo empresarial, além da rede de serviços de assistência social, educação e saúde.

**Figura 3 -** Mapa da região administrativa de São Mateus



Fonte:

<[https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o\\_Rafael\\_\(distrito\\_de\\_S%C3%A3o\\_Paulo\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Rafael_(distrito_de_S%C3%A3o_Paulo))>.

Acesso em: 3 dez. 2016.

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de junho e julho de 2015 e entrevistados seis sujeitos, dois funcionários de carreira e quatro funcionários de ONG, conforme Quadro 21.

**Quadro 21 – Sujeitos do Creas São Mateus**

Ordem	Formação/Função	Regime de Trabalho
1	Serviço Social/ coordenadora	Funcionário público
2	Serviço Social / assistente social	Funcionário público
3	Direito / advogado	CLT (ONG)
4	Serviço Social / assistente social	CLT (ONG)
5	Psicologia / psicóloga	CLT (ONG)
6	Pedagogia e Física / gestora do NPJ	CLT (ONG)

Fonte: Autoria do pesquisador.

A unidade Creas é de fácil acesso à população, pois está localizada próximo a uma das principais vias do bairro São Mateus, com transporte público de ônibus. Quanto à infraestrutura, possui acesso a cadeirantes e população com baixa locomoção, dispõe de recepção com brinquedoteca e salas amplas para atendimento, reuniões e grupos de orientações. A unidade possui dois espaços distintos, um na parte frontal, é uma casa térrea, onde a equipe do NPJ realiza a triagem e o atendimento à população e nos fundos há uma edícula, espaço da equipe estatal. Existe ainda uma ampla sala para reuniões e capacitações com a rede.

Quanto ao território de São Mateus, de modo geral, os sujeitos destacaram como amplo e com elevados índices de pobreza, embora possua boa articulação entre os serviços locais, que, segundo os entrevistados, são insuficientes para atender toda a demanda.

[...]. Nós temos uma leitura de que a demanda do território que chega é de PSE, porque nós estamos em um território de extrema pobreza. As situações de violação de direitos são gritantes, é muito difícil chegar ao Cras e ter uma demanda de fortalecimento de vínculos. Nós entendemos que, tanto o Cras quanto o Creas na sua escuta qualificada do cotidiano atende PSE, porque a violação de direitos é algo que perpassa a população de São Paulo como um todo, mas especificamente aqui (em São Mateus) é muito gritante isso, até pela falta de serviços, o número da população, para o Censo são 423 mil, mas diante do número de ocupações a expectativa é de chegue a quase 600 mil habitantes. Se você for pensar 600 mil habitantes para dois Cras e um Creas, com certeza o que chega para nós é aquilo que está muito na frente (entrevistada estatal 2).

Segundo a técnica entrevistada estatal 2, a maioria das demandas está relacionada a situações de proteção especial, inclusive aquelas atendidas pelo Cras, tendo em vista que as questões que chegam para as unidades são aquelas mais “gritantes”. A presente fala exemplifica a retração das políticas públicas, uma vez

que vem diminuindo as ofertas de serviços e profissionais, em relação ao aumento das expressões da questão social, que também incide diretamente na população que deveria ser atendida nos serviços socioassistenciais, como os Creas. Diante dessa realidade, Bezerra e Araújo (2007, p. 204) mencionam que:

[...] Tem-se um realinhamento das demandas existentes, seja em função do descompasso entre a retração na oferta dos serviços e aumento da demanda, seja em função da reestruturação dos serviços públicos, ou, ainda, da redução de postos de trabalho, como se deu na última década [...].

É válido destacar que, além das situações mencionadas pelas autoras, o território de São Mateus é extenso e possui bairros também compostos de área rural, o que, segundo os sujeitos, dificulta o acesso a determinadas famílias, tanto na realização de visitas e acompanhamentos, quanto no comparecimento dessas para participar de grupos e outras ofertas socioassistenciais na própria unidade Creas. Ainda sobre a dificuldade com o tamanho do território, outra técnica citou que:

Hoje, aqui, eu acho que também há cobertura, pois são poucos Creas, por exemplo, nós teríamos que ter um no São Rafael, um no Iguatemi e o São Mateus e hoje só temos esse, então é desumano com a equipe que recebe as demandas desses três territórios (entrevistada estatal 1).

Atribui-se também ao tamanho do território e à única unidade Creas, o trabalho precário, pois são insuficientes os técnicos da equipe NPJ para atender, acompanhar e responder aos expedientes de toda a demanda. Nesse sentido, o entrevistado NPJ 1 apresenta importante consideração, destacando a diferença entre o trabalho da equipe estatal e da equipe do NPJ.

Eu vejo o NPJ como a *raping* do sistema da proteção social especial. O Creas, enfim, nessa modalidade de gestão que a Smads tem, o Creas fica muito com a supervisão administrativa dos serviços e muito da supervisão técnica, no entanto o cotidiano é tocado pelo NPJ é ele que carrega o piano. Ele funciona como uma interlocução padrão da PSE, fazendo com que o usuário acesse diversos outros serviços a partir dele, então, uma melhor estruturação do NPJ, uma equipe maior permitiria que o usuário não peregrinasse tanto em busca da proteção, então se o NPJ tivesse uma equipe maior, tivesse condições de atendimento melhor [...] é porta aberta, no entanto ele não atende à demanda total do território porque não tem condições. Parece que o contrato (convênio) aqui é para 110 atendimentos o que é muito pouco, sendo que nós temos 1.000 casos, mensalmente 120 casos a gente escolhe teoricamente. [...] mas na prática a gente atende muito mais (entrevistado NPJ 1).

O sujeito aponta cisão no cotidiano do trabalho da unidade Creas, ficando, a equipe estatal, principalmente voltada para a supervisão técnica dos serviços da rede, enquanto que o NPJ realiza as ofertas socioassistenciais, como plantão,



atendimento, acompanhamento, visitas domiciliares, o trabalho do Paefi, mas que, na visão do técnico, ainda não é suficiente, pois o convênio prevê até 120 atendimentos/mês, e, na prática, os entrevistados apontaram que atendem muito mais do que o previsto, inclusive fazendo “teoricamente escolhas” de quem será ou não atendido, o que, para o técnico, aponta clara necessidade de reestruturar a equipe do NPJ, por exemplo, ampliando o número de profissionais para ofertar o atendimento.

A contribuição do sujeito NPJ 1 segue, ao apontar a divisão entre profissionais estatais e contratados pela ONG, pois, segundo seu depoimento, são os técnicos do NPJ que realizam as ofertas socioassistenciais nas unidades Creas e, nesse caso, a estruturação do mesmo seria de grande valia para o aprimoramento do trabalho. Com base na formação da equipe, Raichelis (2013, p. 620) apresenta relevante reflexão ao mencionar o mercado de trabalho.

São processos que atingem o mercado de trabalho do assistente social produzindo tanto reduções como ampliações de espaços e postos de trabalho nos âmbitos estatais e privados, seja pelo alargamento das esferas de ação estatal, com maior ênfase no nível municipal, seja pela multiplicação das organizações sociais privadas e ONGs na atual conjuntura.

Apesar da autora mencionar o mercado de trabalho para os assistentes sociais, podemos agregar os demais profissionais que vem atuando nas unidades Creas e no NPJ, como psicólogos, advogados, pedagogos, técnicos administrativos e operacionais, todos impactados com as transformações do mercado de trabalho. Nessa perspectiva, sobre as condições de trabalho, de modo geral, os entrevistados mencionaram que:

[...] São boas, nós temos o carro da prefeitura que leva os técnicos para as visitas domiciliares, nós temos a demanda espontânea. São 120 atendimentos mês, só que, assim, o certo é que cada dupla atenda 60, mas eu estou com quase 80 mês [...]. Sempre passa, nunca são 60. Porque tem diferença do atendimento e do acolhimento. O atendimento geralmente você percebe a situação e dependendo não terá o acompanhamento, exemplo é uma demanda de Programa de Transferência de Renda, aí você encaminha para o Cras. E aí você faz uma visita para olhar se tem ou não violação de direitos e dependendo, você arquiva ou deixa de *stand by*. De repente a pessoa volta aí já está lá [...] pode ser [...] hoje a pessoa não precisa do atendimento, mas amanhã ela precisa aí é só desarquivar e continuar o acompanhamento. Nós atendemos desde crianças, adolescentes, mulheres, idosos e os agressores também (entrevistado NPJ 7).

Mesmo com boas condições de trabalho e infraestrutura, conforme já mencionado, os atendimentos/mês ultrapassam o convênio de 120 vagas. Além disso, existem casos que ficam arquivados e que, a qualquer momento, podem retomar o acompanhamento, pois se tratam de situações de violação de direitos de crianças, adolescentes, mulheres e idosos. Esse acúmulo de atendimentos, em face do número de profissionais, já mencionado por outros sujeitos da pesquisa, rebate diretamente na necessidade de: “[...] reorganizar o atendimento das demandas em função do número de profissionais, por um lado, e, por outro, absorver, em alguns casos, atribuições antes dirigidas a outros profissionais.” (BEZERRA; ARAÚJO, 2007, p. 205).

Esse elevado número de atendimento/mês, que ultrapassa o convênio estabelecido com a Smads, retrata o aumento e a agutização das expressões da questão social, superando a premissa clássica de que a assistência social é única e exclusiva para o atendimento da população de baixa renda com a finalidade de requerer benefícios de transferência de renda, tendo em vista que os atendimentos da unidade Creas são voltados principalmente para situações de violência e vínculos fragilizados e não, necessariamente estão relacionados à transferência de renda.

O número de atendimento/mês reflete ainda a situação da precarização desses trabalhadores e a questão está relacionada diretamente à intensificação do trabalho, produtividade e aos resultados imediatos, imposta pelo convênio firmado entre Smads e ONG em que, para receber o repasse mensal, pressupõe a realização de premissas estabelecidas nesse termo de convênio<sup>96</sup>, além da confirmação do técnico supervisor (estatal) desse serviço, que, no caso, é a coordenadora do Creas. Ainda em relação à elevada demanda observada, a divisão das ofertas socioassistenciais entre a equipe técnica do NPJ ocorre da seguinte maneira:

Em consenso com a técnica supervisora do Creas, quando chegam os casos nós dividimos entre as duplas, independente da demanda, quer seja idoso, criança, adolescente, mulher, não existe a dupla que atende só idoso, só criança e adolescente, inclusive eu vou além, pois acredito que trabalhar todas as habilidades é muito mais interessante que limitá-las. Com isso faz com que haja uma interação entre a equipe e na tentativa de interação e dinamizar o trabalho, nós reservamos a sexta-feira, pois como o próprio convênio não prevê horas técnicas para o NPJ, nós tentamos dinamizar a sexta-feira com alguma formação externa, algum convite que recebemos, alguma discussão ou apresentação de casos, elaboração de relatórios,

---

<sup>96</sup> Sobre o convênio, verificar a Portaria Smads 46/2010, que tipifica a rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.

elaboração ou preparação de PIA (Plano Individual de Atendimento). E sobre a rotina em si, na tentativa de dinamizar, reservamos dois dias para visitas, mas fazendo escala e que na ausência do que está na visita tenha alguém para o atendimento de porta e que no intervalo dessas visitas sempre tenha alguém no plantão (entrevistada NPJ 9).

Nota-se boa articulação da equipe NPJ, tanto na divisão dos casos a serem acompanhados, quanto no cotidiano de trabalho, ora com atividades externas, ora na realização de visitas domiciliares e no atendimento de plantões. Sobre essas questões, remete-se à dinâmica de trabalho que vem sendo desenvolvida nos Creas, sendo que, entre as ofertas socioassistenciais oferecidas pela equipe NPJ, destacam-se:

Os atendimentos individuais [...] o acompanhamento e a orientação que a equipe do NPJ oferece é de violência contra a criança, contra a pessoa com deficiência, contra o idoso e, para superar isso, a gente precisaria ofertar o trabalho de grupo e nós não conseguimos, nem a outra equipe conseguiu e nem essa. Nós temos tentado, articulado, mas eles não conseguem por conta da alta demanda de visitas e de responder expedientes para o MP, o Disque 100, para a Vara da Infância e Juventude de Itaquera, Ipiranga e Tatuapé. (entrevistada estatal 1).

Além das ofertas mencionadas, observam-se ainda:

[...] Encaminhamentos, visitas domiciliares, audiências concentradas que são muito utilizadas na Infância e Juventude, vem o Juiz, o Promotor e o Defensor até o abrigo, vão até o Creas, junta-se todos os profissionais, a saúde, a habitação, a educação, a assistência social [...] e discutem a situação da criança e do adolescente, quais são as propostas de serviços públicos. Eu acho que funciona, sei que ainda não está muito estruturado, mas funciona é o caminho. (entrevistado NPJ 1).

Diante das ofertas socioassistenciais citadas, percebe-se que as audiências concentradas são uma alternativa para ações desenvolvidas no território e em rede, aproximando o Poder Judiciário com os serviços locais, como uma das exceções da relação entre Creas e Judiciário. Outra observação vai para o acúmulo dos expedientes recebidos via MP, inclusive, questão essa citada por todos os entrevistados como um dos desafios para a equipe NPJ, pois além de realizar as ofertas citadas, grande parte do trabalho é concentrada em visitas domiciliares para a elaboração de relatórios técnicos (ambas mencionadas na seção anterior deste capítulo).

Temos a porta aberta, a pessoa chega e nós fazemos a acolhida, identificamos a demanda e se nós conseguimos fazer o encaminhamento na hora, nós fazemos, mas nem sempre isso é possível, pois precisamos contatar os serviços, fazer relatórios e têm serviços que entendem a gravidade por telefone, outros querem relatórios, passar pelo fluxo. Visita domiciliar e muitos relatórios de ofícios [...] nossa rotina é bem tumultuada, você está fazendo uma coisa, aí paramos para fazer outra. (Referente aos

grupos) sinceramente eu não sei se funciona pela demanda, mas se está na tipificação nós vamos começar a fazer. [...] Vamos tentar, mas temos dificuldades por conta da demanda, portas abertas e muitos ofícios (entrevistado NPJ 8).

Segundo os entrevistados, há acúmulo de atividades para a equipe do NPJ, o que, para eles, vem dificultando a realização de grupos com os usuários do serviço. O que o sujeito denomina como muitos ofícios, na maioria, está relacionado a expedientes recebidos do MP ou de denúncia do Disque 100<sup>97</sup>.

Essa situação foi citada por diferentes entrevistados/as das cinco unidades Creas, e apresentado como um desafio, uma vez que, para os entrevistados/as de modo geral, ou realizam o trabalho de acompanhamento aos indivíduos e às famílias, ou respondem aos ofícios do MP. Embora essa situação tenha sido levantada ao perguntar sobre a relação do serviço com o SGD, no caso das Varas de Justiça e da Defensoria Pública, essa demanda apareceu com menos frequência e, inclusive, em uma unidade, é mencionada a parceria na discussão de casos com essas duas instituições. Diante desse produtivismo imposto às equipes do NPJ, Raichelis (2010, p. 765), destaca que:

É preciso, pois, fazer a crítica e resistir ao mero produtivismo quantitativo, medido pelo de reuniões, número de visitas domiciliares, de atendimentos, sem ter clareza do sentido e da direção social ético-política do trabalho coletivo.

Dentro da dinâmica da unidade Creas, destaca-se ainda a supervisão técnica (apresentada no Capítulo II) e que nesta seção tem o objetivo de ilustrar os serviços que a equipe estatal de cada unidade Creas vem supervisionando. A rede de PSE de São Mateus dispõe de 16 serviços, com oito na média e oito na alta complexidade, com capacidade para 670 atendimentos. A supervisão é dividida pela equipe estatal para três<sup>98</sup> assistentes sociais e uma coordenadora. Conforme destaca a entrevistada estatal 2:

A equipe de supervisão dos serviços é composta por assistentes sociais, a coordenadora é assistente social e nós temos três na equipe, uma inclusive é do contrato de emergência que vai ficar um ano e depois vai embora, então, nós não temos interdisciplinaridade na nossa equipe, o que já não dialoga com o Suas e a NOB-RH e isso é muito difícil porque nós estamos na supervisão dos serviços [...] (entrevistada estatal 2).

<sup>97</sup> Canal de denúncias, conhecido como Disque direitos humanos, criado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR).

<sup>98</sup> Informação relativa ao período da visita de campo, podendo ter sido alterada, de acordo com a convocação do último concurso para assistentes sociais da Smads.

Com exceção da coordenadora do Creas, que supervisiona exclusivamente o NPJ, os três profissionais estatais acompanham e supervisionam os serviços da rede de média complexidade apresentados no Quadro 22.

**Quadro 22 – Rede de média complexidade**

<b>Serviço</b>	<b>Número de Unidades</b>	<b>Capacidade/Meta</b>
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)	1	-
Centro de Defesa e Convivência da Mulher	1	110
Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência	2	120
Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ)	1	120
Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto	2	240
Serviço de Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência	1	80
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>670</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

Constata-se que na composição da referida rede há serviços para pessoa com deficiência, crianças e adolescentes e mulher, mas, principalmente, na linha de proteção a situações de violência, uma das finalidades da unidade Creas.

Destacam-se os dois serviços de medida socioeducativa em meio aberto que acompanham 240 atendimentos e que, conforme prevê a Tipificação Nacional de 2009, deveria ser realizado de maneira direta nas unidades Creas, não cabendo o conveniamento com ONGs que, nesse caso, contribui para que o município de São Paulo não receba repasse federal para a execução do serviço de medida socioeducativa em meio aberto.

Ao observar a rede de alta complexidade, nota-se majoritariamente os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, conforme Quadro 23.

**Quadro 23 – Rede de alta complexidade**

Serviço	Número de Unidades	Capacidade/Meta
Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua	1	150
Centro de Acolhida para Jovens e Adultos com Deficiência	1	30
Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI)	1	30
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica)	5	100
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>310</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

Entre os oito serviços de alta complexidade, cinco são de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, e cada um possui capacidade para até 20 pessoas, totalizando 100 vagas, e um destina-se ao acolhimento de pessoas idosas, com 30 vagas. Nesse sentido, tanto os serviços de média, quanto de alta complexidade, apresentados, são supervisionados pelos técnicos estaduais da unidade Creas e, conforme mencionado no Capítulo II, esse processo de supervisão precisa ainda ser melhor compreendido pelos sujeitos envolvidos. Sobre alguns dos serviços supervisionados, uma das técnicas estaduais, citou a necessidade de passarem por revisões técnicas, uma vez que:

[...] Na semana passada nós tivemos um problema na ILPI, porque ela é da assistência social, não podendo ter profissionais da saúde, mas uma ILPI não pode funcionar sem ter uma enfermeira, então para a Covisa (Coordenadoria de Vigilância Sanitária), ela precisa ter um profissional de saúde e seguir alguns procedimentos, para a assistência social ela não pode pagar um enfermeiro porque é um profissional da saúde, então é um nó [...], fazer a supervisão desse serviço é complexa. Então a ILPI, a residência inclusiva e os Saicas deveriam ser serviços híbridos que deveriam ter uma contrapartida da saúde, mas não tem. Essa situação foi passada para o núcleo de proteção social especial da Smads que iria agendar uma reunião com a Covisa para discutir, pois eles estão exigindo da ILPI como se fosse um serviço da saúde, algo que não é. Isso é um problema, por conta da falta de intersetorialidade, em alguns serviços nós precisávamos ter a assistência social e a saúde, mas não tem (entrevistada estatal 1).

Entre as questões observadas pela técnica, nota-se a necessidade de rever a forma de estruturação de alguns serviços, por exemplo, para a ILPI funcionar, são necessários profissionais da saúde, que a Smads não tem competência para contratar<sup>99</sup>, dessa forma, a supervisão desse serviço passa a ser complexa, exigindo

<sup>99</sup> Cabe observar que essa situação também foi mencionada no Capítulo II, quando se justifica em São Paulo a necessidade do NPJ, uma vez que o município não pode realizar concurso para advogados, somente para procuradores.

maiores conhecimentos até mesmo de situações relacionadas à saúde. Como sugestão, a entrevistada estatal 1 menciona a ideia de ofertar serviços híbridos, geridos por mais de uma secretaria, no caso, pela assistência social e pela saúde, o que, na sua visão, resolveria boa parte dos entraves jurídicos e de recursos humanos.

Além dos desafios citados, outra técnica, entrevistada estatal 2, retoma a questão de somente supervisionar os serviços, ficando os atendimentos da população voltados, principalmente, para a equipe do NPJ, o que, segundo ela, acarreta prejuízos para a população.

[...] Hoje, o NPJ atende o idoso, aí passa para mim, que esse idoso é público da ILPI, ótimo. Eu articulo a ILPI e levamos o idoso, mas eu não o conheço. Por mais que o NPJ tenha o esforço de ir junto a ILPI e dialogar, nesse caso, sou eu que estou na orientação direta da ILPI, como eu dialogo com a ILPI as demandas desse idoso, se eu não o conheço? Como eu dialogo com a ILPI que as vezes o comportamento desse idoso tem relação com o histórico de vida, se eu não conheço essa história? É claro que o serviço deve fazer essa articulação com o NPJ, mas o que eu quero colocar é que é diferente, pois se eu conhecesse a história de vida desse idoso, o acompanhamento, o que levou ele a ser institucionalizado, quais são as questões que ficaram para trás e que podem ser potencializadas, se ele tem possibilidade de retorno familiar trabalhando determinados aspectos junto a família e outros, se eu tivesse esse histórico eu consigo ir a ILPI e dizer para a equipe: vamos tentar por essa via, pois eu tenho propriedade da demanda que ele apresenta, hoje eu não tenho. Hoje eu vou a ILPI e nívelo os idosos por aquilo que está na tipificação, em que sentido: eu sei que lá tem que ser um espaço de acolhimento, sim; um espaço que tem que envolver a singularidade, sim; mas eu não tenho essa propriedade para dialogar com a ILPI, olha, talvez esse tipo de comportamento e de situação que está acontecendo aqui, tem a ver com aspectos anteriores, fruto do acompanhamento social que a ILPI pode dialogar e pode problematizar isso, então, hoje isso fica cindido (entrevistada estatal 2).

Entre os prejuízos destacados, a técnica estatal 2 aponta que o fato de não realizar atendimento e acompanhamento, por exemplo, da população idosa, acarreta em não conhecer a história desse sujeito que vai articular uma vaga em uma ILPI e, dessa forma, não toma conhecimento das particularidades que levaram essa pessoa a ir para uma instituição de acolhimento, forçando a um nivelamento de todos os idosos a partir da tipificação dos serviços, perdendo, assim, as particularidades que são identificadas a partir do trabalho social. Nessa perspectiva, destacamos que:

Também é possível constatar o crescimento de um tipo de demanda dirigida aos assistentes sociais em diferentes áreas, que afasta o profissional do trabalho direto com a população, pois são atividades que envolvem relações interpessoais, exigem ações continuadas, acompanhamento próximo e sistemático, incluindo atividades em campo (RAICHELIS, 2013, p. 624).

Esse redirecionamento do papel profissional não rebate somente nos assistentes sociais, mas em todos aqueles que realizam a supervisão técnica, pois se afastam do atendimento direto com a população e se restringem, quase que exclusivamente, a supervisionar determinados serviços.

Nesse sentido, observam-se lacunas em parte dos trabalhos que vem sendo desenvolvido nas unidades Creas, pois, com a cisão entre as equipes, o NPJ atendendo e acompanhando indivíduos e famílias e a estatal realizando a supervisão técnica dos serviços, perde-se no desenvolvimento do trabalho social e na garantia de direitos sociais.

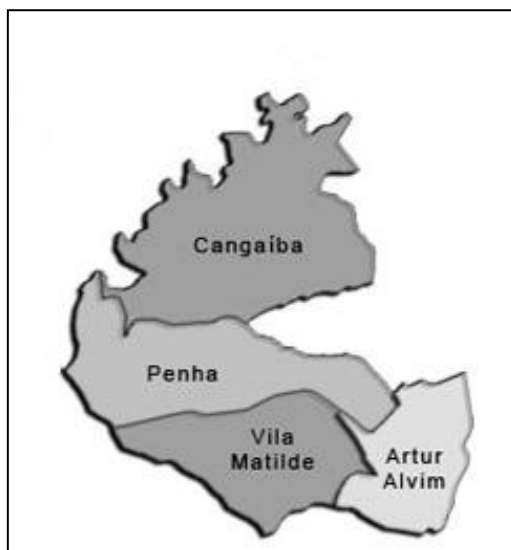
### **3.2.2 Unidade Creas Penha**

Outra unidade Creas pesquisada foi a Penha, que está localizada na Rua Antônio Taborda, 37, Jardim Triana (zona Leste da capital). Embora na divisão da Smads para os Creas esteja na região Sudeste, administrativamente encontra-se na SAS e Subprefeitura da Penha (Fig. 4).

O distrito da unidade Creas está localizado na divisa com o município de Guarulhos, o que pode contribuir para que outras demandas se apresentem para esse serviço, pois o município possui particularidades, como terminais de carga e rodovias federais.

Ao todo, são quatro distritos de referência para essa unidade Creas, a saber: Artur Alvim, com 102.154 habitantes; Cangaíba, com 137.352 habitantes; Penha, com 128.847 habitantes; e Vila Matilde, com 105.457 habitantes cada, com 473.810 pessoas referenciadas nesse Creas.



**Figura 4** – Mapa da região administrativa da Penha

Fonte:  
 <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/subprefeituras/Paginas/Penha.aspx>>. Acesso em:  
 3 dez. 2016.

A pesquisa de campo foi realizada no mês de julho de 2015, quando foram entrevistados seis sujeitos, dois funcionários de carreira e quatro funcionários de ONG (Quadro 24).

**Quadro 24** – Sujeitos do Creas Penha

<b>Ordem</b>	<b>Formação/Função</b>	<b>Regime de Trabalho</b>
1	Serviço Social/ coordenadora	Funcionário Público
2	Serviço Social / assistente social	Funcionário Público
3	Direito / advogada	CLT (ONG)
4	Serviço Social / assistente social	CLT (ONG)
5	Psicologia / psicóloga	CLT (ONG)
6	Pedagogia / gestora do NPJ	CLT (ONG)

Fonte: Autoria do pesquisador.

A unidade Creas está localizada em região residencial, com acesso principalmente via transporte público (do metrô Patriarca, leva-se aproximadamente 25 minutos de ônibus). Referente à infraestrutura, a unidade possui três andares, divididos da seguinte forma: térreo, com recepção e salas (divisórias de policloreto de vinil – PVC) para a equipe técnica do NPJ realizar a triagem, atendimento à

população e reuniões; 1º andar, espaço destinado à equipe do Serviço de Abordagem Social (Seas); e no 2º andar a equipe estatal do Creas. A unidade possui acesso para cadeirantes e população com baixa locomoção.

Com relação ao território de abrangência do Creas Penha, alguns técnicos destacaram que, nos últimos anos, sua demanda tem aumentado, e, como exemplo, é citada a ampliação dos centros de acolhida, o reordenamento da política de assistência social e a inexistência de serviços em alguns territórios.

[...] O Brasil está aqui, a população de rua dobrou nos últimos dois anos, então se demanda mais serviços, há dois anos nós tínhamos um centro de acolhida, hoje temos três, inclusive um para imigrantes, pois chegam em ônibus, em questão de dias, 1.000 pessoas. O que eu coloco é que existe sim uma implantação, eu estou avaliando a questão do território, eu vejo um reordenamento da política que visa atender todos os territórios de forma mais igual, exemplo, na Penha e Cangaíba nós não temos um CJ (Centro de Juventude). E não ter serviços de lazer, de cultura, automaticamente vai chegar no Creas, seja em um SMSE, seja em um centro de acolhida, enfim, a PSB acompanha a PSE. Por fim, uma das preocupações que nós devemos ter é com a Família em Foco, com 11 famílias que nós estávamos atendendo, sendo que quatro passaram por situações de abrigo (entrevistado estatal 4).

Segundo o técnico estatal 4, a falta de serviços ligados à cultura, ao lazer e à PSB no território, corroboram para o aumento das demandas da PSE, além disso, apresenta particular preocupação com 11 famílias que são atualmente atendidas pelo serviço Família em Foco, já que, dessas, quatro passaram por situações de abrigo no município, o que, segundo o técnico, faz pensar sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido pelos serviços da rede, pois muitas das situações de violações de direitos têm sido reproduzidas.

Nesse sentido, refletir sobre o território ganha centralidade na ação desses profissionais, pois estão na execução e conhecem a realidade e suas expressões.

É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p. 33).

A partir da fala dos sujeitos, nota-se a falta de alguns serviços nesse território, principalmente na região de Cangaíba, que, segundo os entrevistados, concentra ainda questões relacionadas à dependência química, contribuindo, assim, para o aumento das demandas da PSE.

No nosso caso, na região de Cangaíba, que é a região onde tem maior número, mais vulnerabilidade, é um distrito que é basicamente muito jovem, lá você vai encontrar muito mais a questão das dependências químicas, a dificuldade da família de lidar com esses filhos (entrevistada NPJ 2).

Especificamente sobre a unidade como referência no território, de modo geral, os sujeitos mencionaram que, para o número de famílias atendidas na unidade Creas, é necessário aumentar as unidades da região, pois o local atende para além do limite do convênio estabelecido. Consideradas essas situações, nota-se que a dinâmica de trabalho da unidade Penha é parecida com a unidade São Mateus, embora tenham as particularidades de cada território.

O NPJ tem uma série de demandas e a porta de entrada deles é o expediente, como já antes de começar a entrevista a gente tinha lhe colocado. Nosso prédio está numa região que, para a pessoa com mais vulnerabilidade econômica, é de difícil acesso. Quem mora no Cangaíba, para chegar aqui, toma duas conduções ou três. E nós, para poder minimizar essa distância, o NPJ faz grupos regionais, dentro do distrito. Essa é a proposta, mesmo que não haja muita aderência da população, né, a dificuldade de selar espaços, é mais fácil você selar espaços do que [...] conveniado da proteção básica [...] está lá no território, um especial, [...] do que com outras organizações ou espaços de associações (entrevistada estatal 3).

Em meio às peculiaridades, destaca-se a localização da unidade Creas, que, segundo a entrevistada estatal 3, para algumas famílias, o acesso se torna difícil, pois dependem de até duas conduções, o que não contribui, por exemplo, para a realização de grupos no Creas. Nesse sentido, a equipe do NPJ buscou como alternativa realizar grupos nos serviços da rede, mas, segundo outra entrevistada, *“dentro da política pública da assistência, nós teríamos que também fazer grupos, a gente tem buscado, mas eu digo para você que o sucesso ainda não foi de 50%, mas, nem de 20%, eu diria assim”* (entrevistada NPJ 2). Com base nessa fala, pode-se dizer que a não realização de grupos na unidade Creas, faz com que se perca um importante espaço reflexivo e de caráter socioeducativo para os profissionais (MIOTO, 2009).

Entre as ofertas socioassistenciais oferecidas pela unidade, nota-se uma concentração nas visitas domiciliares, principalmente, por meio de solicitações das instituições do SGD.

A maior parte do nosso trabalho é direcionada a Visitas Domiciliares (VD), chega solicitação via MP, via Conselho Tutelar, via saúde (UBS e Hospitais), Fóruns, nós recebemos a solicitação para acompanhamento da família. Nós fazemos as visitas normalmente às segundas-feiras, dividida por no mínimo quatro para cada técnico nos dois períodos, nós vamos em dupla para otimizar as visitas e normalmente pela manhã são oito e à tarde outras oito, ao todo são 16 VD por segunda-feira para quatro técnicos, então você entende um pouco sobre a questão da sobrecarga. Nós fazemos abrigamentos, por exemplo, sobre violência doméstica, a mulher está aqui com o boletim de ocorrência, dentro das especificações para fazer o abrigo, nós buscamos o local (temos um albergue pernoite de referência na região). Demanda espontânea nós atendemos (escutamos e acolhemos), quando observamos a demanda podemos fazer uma visita. Nós estamos buscando fazer grupos, mas temos grandes dificuldades por conta de que muito do que vivenciamos vem do Disque 100, de denúncias, de possíveis agressões, principalmente com idosos, então nós temos dificuldades para adesão aos grupos. [...] Uma vez por semana temos uma reunião de discussão de casos, então é tranquilo e eu acho que isso também dá um suporte, pois você imagina se fosse difícil entre nós, seria difícil dar continuidade no trabalho (entrevistada NPJ 12).

#### Para outra técnica, sujeito NPJ 2:

Então, no nosso dia a dia, nós recebemos demanda de todas as formas, de todos os órgãos que compete a este centro especializado, ou seja, isso sem demanda espontânea, encaminhamento do Conselho Tutelar, encaminhamento do Cras, encaminhamento de hospitais, UBS, todo esse segmento da rede. Se encontrar um, se tiver um acessível que está com violação de direitos, ou seja, situação violada ou qualquer uma situação, eles encaminham para nós e você [...] fazer a visita, observar se aquela denúncia ou aquela situação procede, e a partir daquela situação que foi verificada então vamos fazer outro encaminhamento adequado, conforme a necessidade, ou vamos fazer o estudo de caso, para saber o que a rede junta pode fazer em cima desta situação, aqui, por exemplo, é um estudo de caso onde a gente vai estar reunido mais (entrevistada NPJ 2).

Segundo os sujeitos, o elevado número de visitas domiciliares, em média quatro por semana para cada profissional, tem relação com os expedientes solicitados pelo MP e Conselho Tutelar, principalmente do Disque 100, de possíveis situações de violação de direitos. Nesse sentido, Amaro (2003, apud SOMER; MOURA, 2014, s. p.) expõe que:

[...] O profissional que realizar a visita domiciliar precisa adotá-la como técnica, entretanto em algumas profissões esse instrumental é obrigatório e em outras não, requerendo empenho e interesse, pois se trata de uma metodologia que possui vantagens e desvantagens que devem ser consideradas.

Não obstante, cabe refletir sobre a forma como vem ocorrendo essas visitas, uma vez que, ao considerar a visita domiciliar como um instrumento técnico-operativo do profissional, essa deve ser preparada a partir dos objetivos propostos, pois, caso contrário, esta passará a ter o caráter investigativo e punitivo, e não de garantia de direitos.

No caso desses técnicos, devido ao elevado número de visitas domiciliares, além das demais ofertas socioassistenciais que deverão realizar, torna-se complexo pensar a visita com prévia preparação e que esta possibilitará os processos reflexivo e criativo da ação profissional (RAICHELIS, 2011 e 2013).

Além das visitas, é realizado o atendimento de plantão, com demandas espontâneas e/ou vindas da rede, encaminhamentos para situações de acolhimento institucional, discussão de casos entre a equipe técnica. Além das visitas, assim como em outras unidades Creas, também são realizadas audiências concentradas.

[...] No nosso território, já são de três a quatro anos que tenho acompanhado as audiências concentradas. Elas ocorrem dentro do serviço de acolhimento, atualmente voltadas para as crianças e adolescentes, mas é mensal [...] onde participam, por solicitação judicial, todos os setores da rede (entrevistada estatal 3).

Com relação à supervisão técnica, atualmente, a rede de PSE da Penha dispõe de 17 serviços, com cinco na média e 12 na alta complexidade, com capacidade para 830 atendimentos no total, com a supervisão dividida por três<sup>100</sup> técnicos (dois assistentes sociais e um profissional da pedagogia) e uma coordenadora, conforme destacam os técnicos.

Nós, do Creas, ficamos mais com a supervisão, lógico que quando nós vamos para os serviços nós ficamos em contato direto com a população. Quando tem alguma dificuldade no NPJ, nós descemos e atendemos e encaminhamos em conjunto, agora, dizer que nós descemos e atendemos conjuntamente, não, aí é mais o NPJ (entrevistado estatal 4).

Da mesma forma que observado nos demais Creas, a equipe estatal realiza principalmente a supervisão dos serviços, ficando o atendimento de porta de entrada e o acompanhamento para a equipe do NPJ, embora os técnicos tenham citado que, em situações difíceis, estão presentes e atendem em conjunto com o NPJ.

Mesmo com essa observação, cabe destacar que “[...] o processo de supervisão técnica precisa ser assentado em ações que visem o diálogo, a construção conjunta, que propicie uma relação horizontal entre trabalhadoras/es” (SOUZA, 2016, p. 184).

A nossa atuação é voltada para uma questão de acompanhamento técnico de supervisão de serviços conveniados. Atualmente, no nosso território, o Creas tem 18 serviços conveniados em tipificações diferentes. São Saicas, centros de acolhida adulto, família em foco, [...], para mulheres e crianças, medida

<sup>100</sup> Informação relativa ao período da visita de campo, podendo ter sido alterada, de acordo com a convocação do último concurso para assistentes sociais da Smads.

socioeducativa, serviço de proteção à criança e ao adolescente vítimas de violência. Será que estou lembrando de todos? Serviço de abordagem de pessoas em situação de rua e crianças, e república para adultos. [...] Atualmente são seis equipamentos para cada técnico, e o NPJ é meu. Eu sou a supervisora do NPJ. Então, eu tenho a função de coordenar o Creas e indiretamente os 18 serviços conveniados, mais a supervisão técnica do núcleo de proteção sociojurídica (entrevistada estatal 3).

De modo geral, o citado pela técnica é confirmado nas tabelas a seguir, sendo uma rede ampla, mas que possui principalmente serviços voltados para a alta complexidade. Conforme já mencionado, essa questão da supervisão, faz com que os profissionais se afastem do contato direto com a população. (RAICHELIS, 2013).

Referente aos serviços de média complexidade, da mesma forma que na rede de São Mateus concentra-se o maior número de vagas para atendimentos voltados às medidas socioeducativas em meio aberto, como LA e PSC, conforme, Quadro 25.

**Quadro 25** – Rede de média complexidade

<b>Serviço</b>	<b>Número de Unidades</b>	<b>Capacidade/Meta</b>
Centro de Referência Especializado de Assistência Social	1	-
Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ)	1	120
Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto	2	210
Serviço Especializado de Abordagem às Crianças, aos Adolescentes e Adultos em Situação de Rua	1	140
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>470</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

Com relação à rede de alta complexidade, nota-se a predominância dos serviços voltados para acolhimento institucional de crianças e adolescentes, com nove unidades no total, que necessitam de maior apoio e especialização, pois atenderão situações de extrema violência, que, muitas vezes, sobrecarregam os profissionais.

[...] Os técnicos estão sobrecarregados, eles tentam dar conta de “n” serviços, desde a média, até a alta complexidade e quando você pega os casos você passa a entender que os casos são literalmente complexos, literalmente alta complexidade, tem a população em situação de rua, no centro de acolhida para famílias você tem homens, mulheres e crianças vivendo conjuntamente no mesmo serviço, cada um com seu quarto, mas convivem. Tem pessoas que vieram dos “braços abertos” para cá; da cracolândia, então são serviços altamente complexos e que demandam muita atenção e desdobramentos, só que o técnico não tem um único serviço, tem outros que também demandam, aí acaba sobrecarregando os técnicos, nós estamos observando os gerentes (homens e mulheres) adoecerem, gerentes chorando nas supervisões, não pela supervisão, mas

desabafando nas supervisões, indo para a psiquiatria pelas situações de grande estresse, de grande número de violência e tudo isso o Creas tem que administrar nas supervisões que é o trabalho conjunto da parceria. Essa problemática não atinge somente os gerentes, você tem funcionários da prefeitura indo para a psiquiatria, funcionários pedindo exoneração para ir a outros concursos [...] (entrevistado estatal 4).

Segundo o entrevistado, os profissionais que atuam na área da PSE estão sobrecarregados, tendo em vista que o atendimento e acompanhamento realizados são de extrema complexidade (Quadros 25 e 26) e envolvem desde a situação de criança e adolescente, imigração, dependência química, e outros; dessa forma, relata que muitos estão adoecendo (VICENTE, 2015), quando não, pedem transferência e até mesmo exoneração. Em relação à saúde desse trabalhador, pode-se dizer que:

Os impactos do trabalho na saúde do trabalhador têm sido estudados em vários campos do conhecimento, inclusive pelo Serviço Social, mas ainda muito pouco se conhece sobre o adoecimento de assistentes sociais diante da exposição continuada às mais dramáticas expressões da questão social, lidando com a dura realidade enfrentada por homens e mulheres das classes subalternas na sociedade brasileira; e também diante da impotência, em muitos casos, frente à ausência de meios e recursos que possam efetivamente remover as causas estruturais que provocam a pobreza e a desigualdade social (RAICHELIS, 2013, p. 630).

A citação reforça o mencionado pelo sujeito estatal 4, pois, ao atender diversas situações de alta complexidade, está atendendo as expressões da questão social. No caso da equipe técnica do NPJ, há outro agravante, já que não possuem horas técnicas destinadas para orientação e apoio desses profissionais.

À equipe técnica estatal, além de supervisionar os serviços da média complexidade, caberá ainda os serviços da alta complexidade, apresentados no Quadro 26, e destacados pelo sujeito estatal 4 como um dos motivadores para o estresse e adoecimento dos/as gerentes/as e profissionais.

**Quadro 26 – Rede de alta complexidade**

Serviço	Número de Unidades	Capacidade/Meta
Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua	1	120
Projeto Família em Foco	1	50
República para Adultos	1	20
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica)	9	100
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>360</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

Nota-se que os serviços são voltados majoritariamente para acolhimento institucional de crianças e adolescentes, embora o projeto Família em Foco tenha sido mencionado pelos entrevistados, quando se referiram ao tipo de atendimento que a rede de serviços está oferecendo, tendo em vista que, das 11 famílias acompanhadas, quatro já haviam sido atendidas em instituições de acolhimento institucional no município de São Paulo.

Sobre a dinâmica das supervisões, a entrevistada estatal 3 menciona que “[...] eles trazem a documentação que inicialmente é observada pelo técnico, ele ratifica a parte que cabe, de acordo com a portaria, e encaminha para a supervisão da assistência social para a finalização de prestação de contas. [...]”.

Embora tenha sido destacado no Capítulo II que as supervisões dos serviços devem ter também um caráter técnico, a fala da entrevistada estatal 3 evidencia prática principalmente relacionada à prestação de contas. Já para a técnica da equipe do NPJ, entrevistada NPJ 2, existem dois tipos de supervisão, sendo uma estritamente administrativa, que visa às questões burocráticas, a prestação de contas, e outra que busca o estudo de casos:

[...] Quando você pensa num Creas [...] ele tem uma equipe que é, no caso o NPJ especializado, só para cuidar dessas demandas específicas. Por mais que ele tenha que fazer estudo de caso, direcionar e tal, porque pensa que a gente tem necessidade mesmo que a coisa não aconteça a gente vai lá e não, não dá para esperar mais, a gente tem que fazer estudo de caso por isso, por isso, por isso, porque são dois tipos de supervisão. Eles dão uma supervisão para ver se aqui tem poeira, tá! E eles dão supervisão para os estudos de caso. E é o que a gente precisa. Olha, não sei como faz isso, como faz aquilo, enfim. (entrevistada NPJ 2).

A fala da entrevistada aponta a necessidade de uma supervisão mais próxima para acompanhar os casos, propondo reflexões e melhores caminhos a serem tomados para as situações atendidas, superando assim a lógica da supervisão como algo estrito da prestação de contas e controle financeiro.

Ainda sobre a importância da supervisão, o NPJ é um dos únicos serviços da rede de PSE que não possui horas destinadas à supervisão técnica, ficando essa sob responsabilidade do/a coordenador/a da unidade Creas. Em entrevista a diretora municipal de PSE, a respeito da supervisão técnica nos NPJs, respondeu:



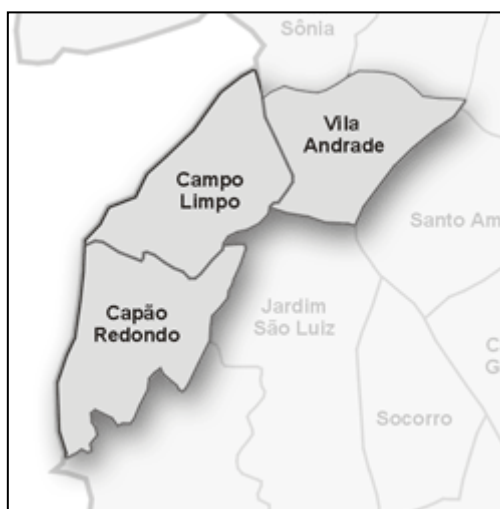
Quem faz a supervisão do NPJ é o coordenador do Creas, diferente do resto da rede, que é um técnico servidor, mas do NPJ é o coordenador do Creas que faz a referência e contrarreferência direta com o NPJ. Agora, como você tem duas contratações de fontes diferentes você tem ali sim uma, parte do serviço, eu não gosto do termo terceirizado porque, mas é, assim, 90%, 99% da rede são conveniados. Então, a gente, o que acontece, às vezes? Nós temos regiões em que o Creas e o NPJ, a harmonia é tão grande, que é uma equipe só. (diretora do PSE).

Assim como observado na unidade São Mateus, notam-se também lacunas nessa unidade com o trabalho que vem sendo desenvolvido, principalmente ao pensar na divisão entre as equipes do NPJ e estatal.

### 3.2.3 Unidade Creas Campo Limpo

A unidade Creas Campo Limpo está localizada na Rua Landolfo de Andrade, 200, Parque Maria Helena (zona sul do município de São Paulo), pertencendo à SAS e Subprefeitura de Campo Limpo. Abrange três distritos, ao todo: Campo Limpo, com 222.301 habitantes; Capão Redondo, com 285.580 habitantes, e Vila Andrade, com 150.549 habitantes, totalizando 658.430 pessoas referenciadas nesse Creas. Entre os cinco Creas visitados, Campo Limpo é o que possui a maior número de habitantes, fazendo ainda divisa com os municípios de Embu e Taboão da Serra (Fig. 5).

**Figura 5** - Mapa da região administrativa de Campo Limpo



Fonte:

<<http://www.encontracampolimpo.com.br/campo-limpo/>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

Nessa unidade Creas, a pesquisa de campo foi feita no mês de agosto de 2015, sendo entrevistados cinco sujeitos, ao todo, dois funcionários de carreira e três funcionários de ONG (Quadro 27).

**Quadro 27** – Sujeitos do Creas Campo Limpo

Ordem	Formação/Função	Regime de Trabalho
1	Serviço Social/ coordenadora	Funcionário Público
2	Psicologia /psicóloga	Funcionário Público
3	Serviço Social / assistente social	CLT (ONG)
4	Psicologia /psicóloga	CLT (ONG)
5	Psicologia / gestor do NPJ	CLT (ONG)

Fonte: Autoria do pesquisador.

A unidade Creas encontra-se em uma região permeada por residências e comércios, próxima das principais vias de acesso do bairro. Quanto ao transporte público, está aproximadamente a 500 metros do terminal de ônibus e da estação de metrô Capão Redondo.

No que tange à infraestrutura, a unidade ocupa dois andares (sobrado) na parte frontal, utilizados por ambas as equipes técnicas; na parte central, uma área coberta é utilizada como recepção, além de salas para atendimento e reuniões; na parte dos fundos, há amplo quintal arborizado. Possui acesso para a população com baixa locomoção e cadeirantes.

Então, as nossas condições de trabalho são boas. Temos algumas salas de atendimento. Temos três salas de atendimento. Temos uma sala para suporte técnico do NPJ, tem uma sala da administração do NPJ, que é gerência e o administrativo. E uma casa bem ampla. Um espaço bem bacana para trabalhar. Temos computadores, temos Internet. Aqui o espaço favorece muito para o desenvolvimento do trabalho (entrevistado NPJ 5).

No território, uma primeira observação relaciona-se ao nome e à localização da unidade. Segundo alguns entrevistados:

Ele se chama Creas Campo Limpo, mas fica no Capão Redondo. [...] Mas ele está instalado aqui porque ele é o ponto geodésico entre o final do distrito de Capão Redondo, Paraisópolis e Campo Limpo, então, ele é o acesso a todos os três distritos. [...] Por isso que ele chama Creas Campo Limpo. Porque não tem Creas Capão Redondo nem Creas Vila Andrade (entrevistada estatal 6).

Fica bem na divisa, no Campo Limpo aí já vai chegar aí mais ou menos no Hospital Campo Limpo. Engraçado! O Hospital Campo Limpo fica a dez minutos daqui. Do Hospital Campo Limpo para lá já é M'Boi. Aqui atrás eu já tenho a M'Boi, então esse Creas fica bem na divisa (entrevistada estatal 5).

Geograficamente está localizado no distrito de Capão Redondo, mas com a nomenclatura de Campo Limpo, que segundo as técnicas é mais centralizado para os três distritos da região. Sobre o tamanho do território de abrangência dessa unidade Creas, assim como as demais, é possível mencionar que sua dimensão “traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social” (KOGA, 2011, p. 40), já que se trata de um território amplo e com particularidades, como as citadas a seguir.

Campo Limpo tem 75 bairros, tem uma população estimada pelo IBGE de 230 mil moradores, mas a gente acha que está em 390 mil. Capão Redondo tem 55 bairros e tem uma população de 274 mil moradores. Então, se você somar 200 e poucos com 280, já são quase 500 e Vila Andrade, que dizem que tem 150 mil moradores, mas só a favela de Paraisópolis tem 80 mil. Então, se for isso é um distrito que tem o maior desenvolvimento imobiliário dos últimos 10 anos. Então, quer dizer, há uma emergência de crescimento e isso não deve estar contabilizado ainda no último dado do IBGE (entrevistada estatal 6).

Formalmente, são mais de 600 mil habitantes e 177 favelas, mas, segundo a entrevistada estatal 6, esse número deve ser muito maior, pois a região passa por uma emergência de crescimento populacional que provavelmente não deve estar contabilizada nos dados do IBGE. O número de bairros também merece destaque, pois somente Campo Limpo e Capão Redondo possuem mais de 130. A técnica destaca ainda que nessa região encontra-se a comunidade de Paraisópolis<sup>101</sup> com aproximadamente 80 mil habitantes, que, por sua vez, possui particularidades como:

Paraisópolis fica dentro da Vila Andrade. Então é um território de disparidades muito grandes. Tem o maior salário de um chefe de família, que chega a 30 salários mínimos e o menor, que chega a metade de um salário mínimo para um chefe de família. E as maiores e melhores escolas da cidade de São Paulo e tem o pior grupo de crianças e adolescentes fora da escola. Então, é uma disparidade muito grande (entrevistada estatal 6).

Observa-se que, entre as diversidades, a renda familiar e a questão educacional estão fortemente presentes, já que existem em um mesmo território rendas de famílias com enorme disparidade. Na educação, o sujeito estatal 6 destaca que a região possui as melhores escolas e bons sistemas de ensino, enquanto que concentra elevado número de crianças e adolescentes fora do ensino formal, sendo que esses indicadores podem também contribuir para a ampliação das

<sup>101</sup> Bairro localizado na zona sul da capital paulista, fundado no ano de 1950, a partir da divisão da antiga fazenda do Morumbi, pertencente ao distrito de Vila Andrade e subprefeitura de Campo Limpo. (Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Parais%C3%B3polis\\_\(bairro\\_de\\_S%C3%A3o\\_Paulo\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Parais%C3%B3polis_(bairro_de_S%C3%A3o_Paulo))>. Acesso em: 9 dez. 2016).

vulnerabilidades sociais. Sobre essa questão, Sposati (2009, p. 22) apresenta que, para trabalhar o conceito de vulnerabilidade social, é preciso construí-lo a partir da ótica de um dado risco social. Segundo a autora:

Nessa ótica o sentido é de ser vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeito por algumas vivências já instaladas. Do ponto de vista biológico, a vulnerabilidade inclui a ideia de estar mais predisposto a que ocorra algo. E é necessário eliminar a vulnerabilidade substituindo-a por força/resistência bem como eliminar os fatores de risco. A ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição a uma precarização, vitimização, agressão. (SPOSATI, 2009, p. 22)

A autora prossegue explicitando que:

A vulnerabilidade, como o risco, também tem graduação, ao abranger os mais e os menos vulneráveis, isto é, os mais e os menos sujeitos a um risco; ou a serem mais, ou menos, afetados quando a ele expostos. Portanto, podem-se identificar dois planos: o das fragilidades e o da incapacidade em operar potencialidades. No caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar às potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social, que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção (SPOSATI, 2009, p. 24).

Sposati (2009, p. 18) ainda coloca que o trabalho, com as vulnerabilidades, deve reduzir as fragilidades e capacitar para as potencialidades, no sentido de garantir a proteção em situações futuras, ou seja, é necessário, pois a partir dele é que se poderá diminuir possíveis efeitos que possam vir a causar exposição a situações de risco. Para a autora:

Os riscos provocam padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar, por isso conhecer onde os riscos sociais se assentam é seguramente matéria primordial para aqueles que trabalham com proteção social.

Os conceitos de Sposati (2009) permitem ressaltar a importância em reconhecer o local em que os riscos sociais se assentam, principalmente para os profissionais que atuam na área da proteção social. Nesse sentido, alguns técnicos mencionam que o fato do território ser extenso e ter particularidades, faz com que o trabalho social se torne um desafio ainda maior, uma vez que:

[...] no Creas do Campo Limpo nós atendemos os distritos de Capão Redondo, Campo Limpo e Vila Andrade, que compreende Paraisópolis também. É um território bastante extenso e esse problema não é só desse Creas, mas de vários outros, que tem um território muito extenso e muito específico, por exemplo. Nós temos o caso de Paraisópolis, um território que muitas vezes para acessar a gente precisa ir com quem já é de dentro do próprio território, então, acho que precisaria fazer um estudo, não sei se demais profissionais no serviço ou de outros serviços mesmo [...] para atender de maneira mais qualificada (entrevistado NPJ 4).

A técnica reforça que se trata de um território amplo e que, para acessar algumas regiões, precisa estar acompanhada de profissionais que já atuam naquele território. Além disso, menciona a necessidade de mais estudos sobre o território para definir se a necessidade é de ampliar o número de profissionais ou de serviços. Nessa perspectiva, o sujeito NPJ 3 aponta:

Tem pouca gente, precisaria de mais técnicos, pois o território é enorme e tem profissionais com muitos casos, então tendo mais técnicos seria melhor [...]. Nós temos um serviço que atende 100 pessoas (está no convênio) por mês, mas nós atendemos 150, 200 por mês, então damos conta de certa forma, porque nós temos que fazer o monitoramento, mas não dá tempo.

Da mesma forma que mencionado nos demais Creas, nota-se uma sobrecarga e a precarização dos profissionais (RAICHELIS, 2013) da equipe do NPJ, pois, na maioria, são os que realizam o atendimento e acompanhamento da população que busca o Creas. O destaque para essa questão é a fala de uma das técnicas estatais, a única dos entrevistados das quatro unidades Creas (que possuem o NPJ) a propor um rodízio entre as equipes NPJ e estatal para promover o atendimento de porta da unidade Creas, a saber:

Acabaram de chegar duas novas concursadas e aí o que nós combinamos é o seguinte: precisa existir uma relação muito homogênea entre NPJ e Creas. Eu não concordo com essa ideia de que só NPJ tem que atender [...]. Nós temos um atendimento bastante limitado, [...] são muitas pessoas por dia que procuram o Creas, mas o que nós vamos fazer? Vamos trabalhar no sistema de escala. Tal dia o NPJ atende, tal dia o Creas atende. Como é que funciona a relação de NPJ e de Creas? Ela é muito direta, então eu não tenho uma supervisão técnica que acontece formalmente às segundas-feiras. Ela acontece diariamente. Então esse é o modelo do Creas Campo Limpo, mas porque eu penso dessa forma, não sei se é o modelo de trabalho dos demais (entrevistada estatal 5).

Para a técnica, é válido que ambas as equipes realizem o atendimento de porta, pois são situações que, em algum momento, todos os técnicos serão acionados, ora realizando visita e atendimento, ora na supervisão dos serviços. Esse foi o diferencial observado nesse Creas, pois os técnicos estatais também realizam atendimentos à população, além de cumprirem o determinado pela Smads quanto às supervisões técnicas dos serviços da rede. Não sabemos até que ponto e de que forma ocorre esse atendimento, mas, *a priori*, garantir que a equipe estatal também realize as ofertas socioassistenciais e não fique exclusivamente na supervisão técnica, com a atual configuração das unidades Creas, pode ao mesmo tempo representar um avanço e/ou aumentar a precarização desse/a técnico/a.

Apresentamos a seguir a composição das redes de média complexidade (Quadro 28), que possuem oito serviços e 865 vagas para atendimento; e de alta complexidade, com cinco serviços e 110 vagas ao todo. Juntas, as redes de proteção especial oferecem 975 vagas para atendimento<sup>102</sup>.

Nós temos três serviços de medida socioeducativa, que atendem um total de 315 adolescentes; nós temos um serviço de violência doméstica contra a mulher, que atende 150 mulheres; nós temos um NPJ, que atende 120 famílias; temos um Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, que atende abuso, violência e exploração de criança e adolescente, que atendem 80 usuários e suas famílias. Que é muito pouco para este território. Nós temos quatro Saicas, que atendem 80 crianças. No total, 20 crianças cada Saica. Uma ILPI, apenas, que é Instituição de Longa Permanência para Idosos que atendem 30 idosos, o que é muito pouco. Um Seas, que faz um serviço de abordagem, que também atende 200 pessoas [...]. São 13 serviços. Olhando para esse desenho, hoje, eu acho que a gente precisava ter pelo menos um serviço desse em cada território. Então, se é para atender uma mulher de violência que venha da favela de Paraisópolis para ser atendida no nosso serviço que é aqui no Capão Redondo. Primeiro, porque ela acaba, no meio do caminho, ouvindo pessoas que: Ah, não vale a pena. A turma do deixa disso. Ah, deixa isso para lá, ah, não vale a pena. Aí ela para no meio do caminho, então, não é que a gente não tenha demanda. Ela não chega a ser atendida no serviço. Então a gente precisa rever o serviço de orientação de mulheres em Capão e em Vila Andrade e no Campo Limpo (entrevistada estatal 6).

**Quadro 28** – Rede de média complexidade

Serviço	Número de Unidades	Capacidade/Meta
Centro de Referência Especializado de Assistência Social	1	-
Centro de Defesa e Convivência da Mulher	1	150
Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ)	1	120
Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto	3	315
Serviço de Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência	1	80
Serviço Especializado de Abordagem às Crianças, aos Adolescentes e Adultos em Situação de Rua	1	200
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>865</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

Não obstante o número de serviços citados esteja em consonância com o observado no *Atlas Socioassistencial* (SMADS, 2015), a entrevistada estatal 6 destaca a importância de rever o Centro de Defesa e Convivência da Mulher, tendo

<sup>102</sup> A supervisão da rede PSE era dividida entre a coordenadora e duas técnicas estaduais. Informação relativa ao período da visita de campo, podendo ter sido alterada, de acordo com a convocação do último concurso para assistentes sociais da Smads.

em vista que muitas mulheres que devem ser acompanhadas residem na região de Paraisópolis, e devido à distância não chegam ao serviço, que está em Capão Redondo. Nessa perspectiva:

Do ponto de vista das políticas públicas, esses territórios têm representado grandes desafios, facilmente transformados em impasses ou “terra de ninguém”, quando se trata de responder à demanda por vagas e acesso aos serviços, programas e benefícios: escolas, centros de saúde, Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Programa Bolsa Família (PBF) e outros (SPOSATI; KOGA, 2013, p. 66). (aspas do original)

A citação corrobora o mencionado pela entrevistada estatal 6, tendo em vista que, para a mulher que reside no bairro de Paraisópolis, ser atendida no Centro de Defesa e Convivência da Mulher, localizado no Capão Redondo, exige que percorra aproximadamente 11 quilômetros, nesse caso, embora possa parecer um curto trajeto, para uma pessoa vítima de violência e com os vínculos fragilizados, muitas vezes essa distância torna-se inviável para o atendimento e acompanhamento, dessa forma, a entrevistada sugere uma reestruturação e até mesmo um novo centro de defesa naquela região, pois se trata de território com demanda para esse serviço.

A entrevistada estatal 6 destaca ainda o elevado número de vagas para acompanhamento de medida socioeducativa em meio aberto LA e PSC, serviço que concentra o maior número de vagas da rede de média complexidade, com 315<sup>103</sup> no total, seguida do serviço de abordagem de rua, com 200 vagas.

Já com relação à rede de alta complexidade da unidade Creas, nota-se que é voltada para o acolhimento de crianças, adolescentes e idosos, conforme Quadro 29.

**Quadro 29** – Rede de alta complexidade

Serviço	Número de unidades	Capacidade/Meta
Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI)	1	30
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica)	4	80
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>110</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

<sup>103</sup> Entre as cinco unidades Creas visitas na pesquisa de campo, Campo Limpo é a que concentra o maior número de vagas para medida socioeducativa em meio aberto.

Embora exista uma instituição para acolhimento de idosos, os entrevistados mencionaram que o número de vagas, 30 no total, para todo o território, ainda é insuficiente, situação observada também na unidade Creas São Mateus. Essa elevada procura por ILPI também está relacionada ao aumento da população idosa nos últimos anos. O número de idosos, no Brasil, em 2010, era de 19,6 milhões e a expectativa é que, até 2050, chegue a 66,5 milhões, em todo o país (IBGE, 2016). Entretanto, o número de serviços retrata que os gestores públicos pouco se preparam para o envelhecimento do País, somado que temos, ainda, o sistema de proteção social e suas políticas públicas passando por consideráveis mudanças, como as propostas na reforma da previdência de 2017.

Instituições de Longa Permanência para Idosos são muito poucos, eu acho que a secretaria precisa se debruçar nesse universo, que o Brasil está envelhecendo e a maioria das pessoas acha que velho é descarte e é o dia inteiro a gente recolhendo. Acho que os telefonemas que nós recebemos aqui, 60%: “Olha, eu tenho um idoso, eu quero colocar ele no asilo”. Eu sinto, eu tenho bons parceiros de organização. Não posso dizer que não são bons parceiros. Eu acho que as organizações têm um papel fundamental na cidade de São Paulo. São elas que tocam e eu acho que o governo sabe disso. [...] Se não fossem as organizações, a gente não teria o atendimento do tamanho que a gente tem. Por exemplo, serviço de medida socioeducativa são 65 na cidade de São Paulo. Se todos eles atenderem cem adolescentes, você faça uma ideia do que a gente tem de universo de adolescentes sendo atendidos em meio aberto. (entrevistada estatal 6).

Além de mencionar a necessidade de ampliar as ILPIs, a entrevistada destaca ainda a importância da parceria com organizações que estão executando a maioria dos serviços na capital, já que estas desempenham importante papel na cidade de São Paulo e que sem elas dificilmente a rede alcançaria o que tem hoje, citando como exemplo, o número de serviços de medida socioeducativa em meio aberto, que são 65 ao todo e que, em média, cada um está atendendo cem adolescentes, num total de 6.500 vagas (dados da época da entrevista). Conforme já destacado, o fato das medidas socioeducativas em meio aberto no município de São Paulo serem executadas por ONGs e não pelo Creas, faz com que a capital não receba repasse federal para esse serviço.

Em relação à forma como ocorrem as supervisões, a entrevistada estatal 5 aponta:

[...] A gente trabalha mais essa supervisão técnica que está muito mais voltada para a ideia da prestação de contas, que não é uma atribuição, não é um serviço do assistente social. Então para mim isso é uma contradição.



A supervisão técnica deveria ser técnica. A prestação de contas é uma parte pequena da minha supervisão técnica e por que a prestação de contas é importante? Porque ela tem que dar condições técnicas de trabalho. Então, por exemplo, acabei de sair de um abrigo. Nós temos ali na prestação de contas os gastos com a alimentação. Isso é importante também na supervisão técnica? É, na medida em que é preciso cuidar daquelas crianças, fazer a gestão daquele abrigo, para que ele tenha qualidade. Mais o ponto não é o financeiro, o ponto é a questão técnica. Então, é feito um atendimento humanizado, as crianças não podem sofrer ali qualquer dificuldade com relação à alimentação. Então o que a gente tem percebido: que a supervisão técnica virou uma prestação de contas – isso está errado (entrevistada estatal 5).

Na mesma perspectiva das demais unidades Creas, a supervisão técnica tornou-se principalmente uma atividade voltada para a prestação de contas do convênio entre a ONG e a Smads, ficando, a parte técnica, em segundo plano. Além disso, a entrevistada estatal 5 destaca ainda que vem ocorrendo distanciamento entre os profissionais que supervisionam os serviços e a população, uma vez que, *“[...] eu estou cansada de assistente social de gabinete. Parece que a gente só se preocupa com a prestação de contas e aí cada vez mais eu ouço pessoas falando que preferem fazer monitoramento”*.

A situação levantada pela profissional gera preocupação, pois os técnicos estaduais, tanto os antigos (concursos anteriores), quanto os novos (concurso de 2014), direcionam suas atividades para a supervisão técnica dos serviços conveniados, enquanto que à equipe do NPJ cabe realizar as ofertas socioassistenciais previstas nos instrumentos legais, questão essa notada em quatro, dos cinco Creas visitados. Ao direcionar a equipe estatal para a supervisão técnica, em vez do atendimento à população, se torna evidente ser *“[...] uma opção política do município e faz parte do processo de sucateamento do serviço público”* (SOUZA, 2016, p. 185), já que, nesse sentido, a entrevistada estatal 5 menciona que o NPJ passa a ser conhecido como recursos humanos do Creas, a saber:

Eu tenho o NPJ, que funciona dentro dos espaços do Creas, e que me serve como recursos humanos. Essa relação é muito difícil para o próprio NPJ. Eu estou no Creas desde novembro de 2014, tive uma licença médica recente, mas o que eu consigo avaliar já nesse primeiro momento: o serviço do NPJ [...] funciona. Então algo que eu comentei agora com a equipe é o seguinte: por que é que o NPJ atende e o assistente social do Creas faz todo o monitoramento de serviços, a gente não consegue registrar isso? Particularmente, eu acho que quem deveria fazer todo o serviço de Creas é uma equipe concursada [...]. Por quê? Porque eu preciso garantir a continuidade do serviço é isso o que a política prevê. Eu consigo garantir a continuidade dos serviços pelo NPJ? Depende, porque o NPJ também possui rotatividade. É ele que faz as visitas domiciliares, é ele que responde os expedientes que chegam da rede, é ele que faz as parcerias com os

demais serviços do Creas, mas volta e meia eu vou perder um desses técnicos e eu também perdi com ele toda a empatia que foi desenvolvida com aquela família, todo aquele trabalho que foi desenvolvido. Eu tenho um NPJ super parceiro, mas não gosto [...], porque não me dá a ideia de que é uma política pública (entrevistada estatal 5).

A questão ora apresentada desperta importantes reflexões, das quais trataremos com maior profundidade na sequência e mesmo que a técnica estatal considere bom o trabalho desenvolvido pela equipe NPJ, alguns dos sujeitos estatais entrevistados mencionaram que a forma que vem sendo executado o trabalho não oferece a ideia de política pública. A ideia de não política pública é exemplificada na fala da entrevistada estatal 5:

Então, todas as vagas da rede de serviços pertencem à estatal, então, ali o nosso papel, enquanto Creas é um papel diferenciado. Sou eu que converso com os serviços [...] são os técnicos que conversam com o serviço [...]. Então, ora o NPJ é considerado serviço, ora recursos humanos do Creas. É uma relação que, para mim, não está clara.

Outro ponto levantado pela entrevistada estatal 5 é o papel da equipe do NPJ, tendo em vista que esse profissional não possui autonomia para solicitar uma vaga na rede, uma vez que essas são de responsabilidade da equipe estatal. Com base nessa observação, ao pensar no trabalho da/o assistente social, cabe lembrar que este/a dispõe de autonomia relativa na efetivação de seu trabalho, tendo em vista que depende da instituição que atua viabilizar acesso aos serviços e recursos (IAMAMOTO, 2008a).

No que diz respeito a essa autonomia relativa, para a equipe técnica do NPJ torna-se ainda mais complexa, já que, no caso de vaga para a rede de serviços, a solicitação deverá ser encaminhada via equipe Creas e não pelo técnico que realizou o atendimento e acompanhamento, ou, até mesmo, a resposta de ofícios para instituições do SGD e outras da rede, que necessita do aval do/a coordenador/a do Creas. A partir dessa situação, destaca-se a indagação de que seria o NPJ um serviço da rede ou recursos humanos do Creas? Para compreender essa questão, recorreremos à Portaria Smads 46 (2010, p. 92), que destaca:

Esse serviço está vinculado ao Creas e mantém relação direta com a equipe técnica deste Centro, que deverá operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial e com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, outras Organizações de Defesa de Direitos e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

A portaria aponta o NPJ como um serviço vinculado e com relação direta com o Creas, dessa forma, compreende-se que não se trata apenas de recursos humanos da unidade, mas sim de serviço referenciado no Creas, mas que, embora esteja definido como serviço, no cotidiano, ao ocupar o mesmo espaço e não possuir autonomia e poder de decisão, está subordinado como recursos humanos dos Creas. Além dos técnicos que estão na unidade Creas, a própria gestão da Smads ainda busca protocolos sobre o papel do NPJ, por exemplo, revisando as Portarias Smads 46 e 47.

Por fim, na revisão, caberia incluir as horas técnicas para supervisão do NPJ e ainda repensar as dinâmicas e ofertas socioassistenciais, uma vez que em todos os Creas objetos da pesquisa de campo, naquele momento, nenhum realizava grupos socioeducativos, e foi indicado por todos que o acúmulo de serviços e o pouco número de profissionais dificultam essa oferta.

### **3.2.4 Unidade Creas Vila Maria**

A unidade Creas Vila Maria está localizada na Rua Soldado José Antônio Moreira, 546, Jardim Japão (zona Norte da capital), pertencendo tanto à SAS, quanto à Subprefeitura de Vila Maria/Vila Guilherme, composta, ao todo, por três distritos: Vila Maria, com 113.633 habitantes; Vila Guilherme, com 56.142 habitantes; e Vila Medeiros, com 125.543 habitantes, totalizando 295.318 pessoas referenciadas nesse território, sendo, dentre as unidades pesquisadas, a que possui o menor número de habitantes referenciados (Fig. 6).

**Figura 6 – Mapa da região administrativa de Vila Maria**

Fonte: <<http://www.vilamariaguiaise.com.br/sp/sao-paulo/vila-maria/marketing-digital/vila-maria>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

A pesquisa de campo foi realizada no mês de outubro de 2015, quando entrevistamos quatro sujeitos, sendo duas funcionárias comissionadas e dois funcionários de ONG.

Embora já destacado, entrevistamos, no município de São Paulo, 23 técnicas/os das unidades Creas, entre profissionais de regime estatal, regime CLT e cargos comissionados; estes últimos observados somente na unidade Vila Maria, quando as técnicas relataram que foram funcionárias públicas do município e que, na ocasião da pesquisa, desenvolviam suas funções, respectivamente, de coordenadora e assistente social, em cargos comissionados (Quadro 30).

**Quadro 30 – Sujeitos Creas Vila Maria**

Ordem	Formação/Função	Regime de Trabalho
1	Serviço Social/ coordenadora	Comissionado
2	Serviço Social / assistente social	Comissionado
3	Psicologia /psicólogo <sup>104</sup>	CLT (ONG)
4	Psicólogo / gestor do NPJ	CLT (ONG)

Fonte: Autoria do pesquisador

<sup>104</sup> Na ocasião da entrevista, o referido profissional trabalhava a aproximadamente 1 mês na instituição.

A unidade Creas está situada em uma região predominante residencial, embora esteja a cinco minutos da Rodovia Presidente Dutra, na divisa com o município de Guarulhos, fazendo parte dos chamados territórios de fronteiras (SPOSATI; KOGA, 2013). Não existem terminais de ônibus e de metrô nas proximidades do Creas.

Quanto à infraestrutura, a unidade ocupa dois andares (sobrado) e um subsolo. O andar térreo é voltado para o atendimento do Creas e dividido entre a equipe comissionada e equipe do NPJ, com salas de atendimento formadas por divisórias de PVC.

O prédio é onde funcionou a supervisão de assistência por quase 30 anos, passou para funcionamento do Creas, ela passou por uma reforma, então a gente tem o desenho que é previsto no MDF, somado a um auditório, depois você vai ter a oportunidade de ver, enorme, aqui embaixo, que é utilizado tanto pelo Creas, como pela rede, como pela supervisão, sabe, reuniões de supervisão coletiva são feitas aqui, então, as condições de imóvel, as condições de equipamento, acho que a gente está muito bem (entrevistada comissionada 7).

No 1º andar, encontra-se outro serviço, o Centro de Defesa e de Convivência da Mulher, conveniado com outra ONG, diferente do NPJ, e no subsolo, há espaço destinado a reuniões e área de convivência. Possui ainda ampla recepção, com brinquedoteca e acesso para a população de baixa locomoção e cadeirantes.

Sobre o território da unidade Creas, uma das técnicas menciona que são três distritos, com dois Cras e um Creas na região, onde predomina a questão da violência no distrito de Vila Medeiros.

O Cras Vila Maria atende Vila Guilherme e Vila Maria. E o Cras Vila Medeiros atende a região Vila Medeiros, que compreende vários bairros. A região de Vila Medeiros é uma região assim que eu diria um pouco mais presente à violência. Acho que Vila Maria já foi (entrevistada comissionada 7).

Segundo a entrevistada, um dos fatores que podem contribuir para a violência na região de Vila Medeiros é que:

[...] nós temos uma região de terminal de cargas. É uma região no Jardim Julieta que ocorre a questão de exploração, de abuso sexual, mas se acontece, acontece nos caminhões [...]. É meio velada. A gente já tentou reuniões, envolvendo a saúde para algumas ações. Nossos serviços de abordagem de rua passam direto lá, chegam a abordar alguém, às vezes não conseguem, as pessoas evadem antes de serem abordadas, entendeu? E como é uma divisa com Jaçanã, Tremembé, já tem um serviço lá [...] (entrevistada comissionada 7).

O fato de existir um terminal de cargas na região, pode colaborar para o aumento da violência com relação ao abuso e exploração sexuais, visto que são constantes as intervenções e abordagens de técnicos naquela região, embora se trate de um território de fronteira com outra SAS, a de Jaçanã/Tremembé, nota-se que as equipes das diferentes SAS ainda encontram dificuldades para intervir naquela região.

A ideia de que a gestão da cidade deve ocorrer em diferentes escalas e proporcionar múltiplas conexões ainda não está suficientemente incorporada. Aparentemente, ainda não se notou que nenhuma das políticas sociais conseguirá, sozinha, reverter a precarização das condições de vida nos territórios mais degradados da cidade. Além de relações regionais e inter-regionais, é preciso criar uma microescala administrativa capaz de cobrir os territórios mais degradados, bem como um novo processo de gestão efetivamente intersetorial (SPOSATI; KOGA, 2013, p. 38).

Concordamos com as autoras, já que não se pode depositar exclusivamente em uma única política social, a responsabilidade de intervir exclusivamente em determinadas situações. As autoras ainda acrescentam, ao mencionar que se deve ir para além de relações regionais e inter-regionais e propor microescalas para territórios com evidentes degradações, inclusive com a intersetorialidade na gestão.

Quanto à demanda do território, o sujeito NPJ 6 mencionou que a procura espontânea normalmente está relacionada a situações de vulnerabilidade social e que as questões de violação de direitos são encaminhadas por órgãos do SGD e Disque 100, mas que, de modo geral, existem aproximadamente 2 mil famílias referenciadas nesse Creas.

Nós somos um serviço de porta aberta, então, a população pode vir aqui. Geralmente, as pessoas que procuram espontaneamente o serviço são por alguma questão mais de vulnerabilidade social do que propriamente uma violação de direitos, que é o público do Creas. As pessoas que vêm especificamente por uma questão de violação, vêm por indicação, ou o Conselho Tutelar encaminhou ou algum órgão da Saúde, que a gente tem uma boa relação com a Saúde. Isso das demandas espontâneas, a gente recebe solicitações do Disque Direitos Humanos, que é o Disque 100, Conselho Tutelar, pessoal de escola, Ministério Público. [...] Nesses quatro anos, nós temos mais de 2 mil famílias referenciadas, então, a gente não consegue fazer um acompanhamento de fato com a família X. A gente acaba respondendo a ofícios. Então, a gente responde ao ofício, alguma situação que seja mais gritante, implique mais vulnerabilidade, mais violação de direitos, então, a gente ainda consegue dar uma atenção para essa família, mas o ideal seria fazer um trabalho com começo, meio e fim, mas a gente não dá conta pelo volume de serviços. Então, a gente não consegue [...] são 120 famílias, nós temos quatro técnicos, ou duas duplas de assistente social e psicólogo, então, vamos dizer que teriam que ser 60 famílias para cada dupla trabalhar. [...] É, então, mas ele não consegue acompanhar só aquelas 30. Talvez, naquele mês, ele vai atender 30

famílias, mas não necessariamente as 30 que atendeu o mês passado (entrevistado NPJ 6).

Além do elevado número de famílias referenciadas, o técnico relata que, muitas vezes, a equipe está sobrecarregada, tendo em vista que são quatro profissionais da equipe NPJ para atender a uma média de 120 pessoas/mês e que, normalmente, o trabalho consiste em responder ofícios e não em um acompanhamento efetivo, com começo, meio e fim.

Essa situação retrata a já mencionada incorporação da cultura gerencialista (RAICHELIS, 2011 e 2013), esvaziando a capacidade de manter o conteúdo reflexivo e crítico dos profissionais que atuam nas unidades Creas e, principalmente, dos técnicos do NPJ, o que impacta diretamente na forma de atividade precarizada e no atendimento e acompanhamento fragmentado e mecanicista ofertado para a população.

No que tange à rede de proteção social especial, a unidade Vila Maria, em relação aos demais Creas, é a que possui o menor número de serviços supervisionados, nove ao todo. Nesse número, não estão contabilizados os três centros de acolhida para pessoas em situação de rua que a região possui e são supervisionados diretamente pela SAS, a saber: *“o Centro POP funciona com três serviços de acolhimento que atendem ao todo mais de 900 homens. É só masculino, e a supervisão é feita direto pela SAS Vila Maria”* (entrevistada comissionada 7).

A rede de média complexidade da região possui, ao todo, cinco serviços (aqui não se contabiliza o Creas), com 430 vagas de atendimento/mês; dessas, 210 estão voltadas para o atendimento de medida socioeducativa em meio aberto; 120, do NPJ; e 100, para o Centro de Defesa e Convivência da Mulher (Quadro 31).

Temos dois serviços de atendimento de medida socioeducativa em meio aberto que é LA e PSC; um no distrito de Vila Maria e um no distrito de Vila Medeiros. As capacidades variam, é 120, na Vila Maria; o de Vila Medeiros é 90. Nós temos aqui no mesmo prédio, no piso superior, um centro de defesa e convivência da mulher vítima de violência, que é o CVDM. Nós temos serviços da proteção especial que não estão diretamente no Creas, que é um centro POP, é o centro que atende a pessoa em situação de rua (entrevistada comissionada 7).

**Quadro 31 – Rede de média complexidade**

Serviço	Número de Unidades	Capacidade/Meta
Centro de Referência Especializado de Assistência Social	1	-
Centro de Defesa e Convivência da Mulher	1	100
Centro Pop	1	-
Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ)	1	120
Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto	2	210
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>430</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

Assim como as demais unidades Creas apresentadas, o maior número de serviços e vagas da média complexidade está relacionado aos serviços de medida socioeducativa em meio aberto. Segundo Ávila (2013, p. 104), essa situação não ocorre por acaso, mas está permeada do processo histórico das políticas de atendimento socioeducativo.

[...] Não há como se abstrair que as medidas socioeducativas estão envoltas por questões relacionadas ao controle sociopenal, que reproduz práticas históricas voltadas à criminalização da pobreza e judicialização da questão social, desconsiderando-se, desta forma, a produção e reprodução da vida social, ou seja, a totalidade social. Tais medidas, nesta perspectiva, apresentam-se sob o espectro de práticas punitivas, repressivas, coercitivas, de natureza sancionatória e retributiva, em detrimento de elementos educativos e pedagógicos, sendo desqualificadas e esvaziadas de seu sentido e significado.

Para a autora, as medidas socioeducativas estão relacionadas com o processo histórico de criminalização da pobreza e judicialização da questão social e que, nesse caso, se voltam para práticas de caráter punitivo, repressivas, coercitivas e outras.

O reconhecimento, a partir do ECA/1990, de seis medidas socioeducativas<sup>105</sup>, pode ser um avanço, tendo em vista que propõe superar, a partir da legislação, o determinado pelos Códigos de Menores de 1927 e 1979. Mesmo com esse avanço reconhecido no ECA, esse elevado número de serviços de medida socioeducativa em meio aberto, identificado na pesquisa de campo, pode estar relacionado com o

<sup>105</sup> “Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.” (ECA, 1990).



citado por Ávila (2013) como o caráter punitivo e coercitivo dessas medidas socioeducativas, além de mostrar a escassez de investimentos e de políticas públicas voltadas para a proteção social de crianças e adolescentes.

Ainda sobre os serviços, apresenta-se, no Quadro 32, a rede de alta complexidade.

**Quadro 32** – Rede de alta complexidade

Serviço	Número de Unidades	Capacidade/Meta
Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua	3	1.150
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica)	4	60
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>1.210</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

A supervisão técnica realizada pela equipe estatal com a alta complexidade é voltada exclusivamente para os Saicas, já que os Centros de Acolhida para as Pessoas em Situação de Rua são supervisionados pela SAS, e oferecem 1.150 vagas<sup>106</sup> a essa população.

Nessa unidade, além do acúmulo de atividades dos profissionais, nota-se ainda a característica de terceirização/precarização do trabalhador, já que o cargo comissionado, ou subcontratação, não é computado como quadro de pessoal e, nesse caso, não fere a Lei de Responsabilidade Fiscal (DRUCK, 2015). Por sua vez, cabe à coordenadora da unidade Creas, assim como nos demais, supervisionar o NPJ.

Além de coordenadora, eu acumulo a função de supervisão. Isso é uma coisa, como que eu vou te falar? É direta, Porque é contínua. Tem momentos que eu supro os profissionais, somos um serviço combinado, mas às vezes direta, porque a gente trabalha próximo, sala ao lado. Tenho contato direto com os técnicos e com o gerente, então, é um pouco diferente isso, numa supervisão, você sai para fazer a supervisão em outro espaço. Você não tem o dia a dia, acompanhado a cada instante. Aqui eu tenho o dia a dia a todo instante. Eu tenho uma visão completa de como é cada técnico (entrevistada comissionada 7).

<sup>106</sup> “Centro de acolhida 1, que é o porta aberta, que não tem regra e entra do jeito que ele estiver; Centro de acolhida 2 já está trabalhando um pouco mais a questão de organização da vida, documentação, questões de saúde; e Centro de acolhida 3, já está trabalhando a questão mesmo de mercado de trabalho, um lugar que ele possa estar com a renda e pagando seu custeio visando já o desacolhimento” (entrevistada comissionada 7).

Segundo a técnica, a supervisão do NPJ ocorre diariamente, pois o fato de dividirem o mesmo espaço físico facilita esse contato. Ao longo da pesquisa de campo ficou evidente o esforço desses profissionais que atuam nos Creas, mas a supervisão cotidiana, mencionada pelas equipes estatais, pode não considerar o caráter pedagógico, as mediações teóricas e cotidianas, reflexivas e críticas desse momento importante do trabalho profissional (PRATES; LEWGOY, 2009). Sob a ótica da equipe do NPJ, a supervisão é um momento importante, no entanto, alguns aspectos precisam ser revistos, pois, segundo o técnico NPJ 6:

Tem uma hierarquia não formal. Tem uma supervisão técnica, mas não necessariamente é uma hierarquia. Mas eu entendo que há, porque se a supervisão técnica, por alguma razão, não validar a forma como está sendo executado o trabalho, pode pedir para trocar a organização. Então, eu acredito que existe, sim, uma hierarquia.

Para o referido técnico, informalmente existe uma hierarquia instituída na supervisão, tendo em vista que a continuidade do convênio entre a ONG e a Smads depende da validação do trabalho a partir de uma prestação de contas. Souza (2016), ao pesquisar a política de assistência social no município de São Paulo, também analisa a relação entre supervisores/a e técnicos/as, destacando que essa é conflituosa, em alguns momentos sem diálogo, e que prevalece ainda a hierarquia. Para a autora, esse processo hierárquico está permeado de ingerência entre as/os trabalhadoras/os, em que os/as técnicos/as estatais mandam, e os da ONG executam. Por fim, o sujeito finaliza reforçando a necessidade de rever as horas técnicas, uma vez que:

Em relação ao trabalho, a única, não crítica, mas o que eu acho que poderia ser revisto é ter uma supervisão técnica para os funcionários. A gente tem a supervisão da prefeitura, mas eu acho que deveria ter a possibilidade de contratar um profissional para realizar uma supervisão com a equipe (entrevistado NPJ 6).

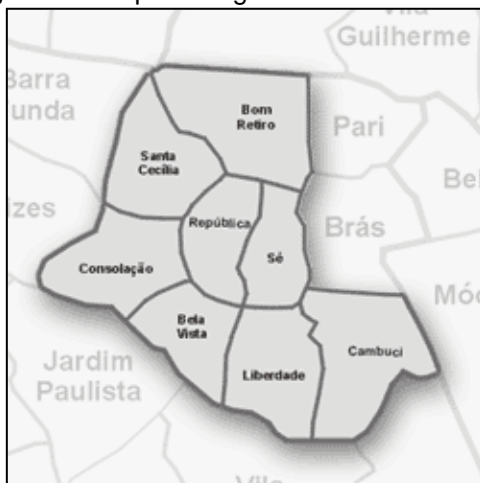
De modo geral, o trabalho desenvolvido na unidade Creas Vila Maria não difere dos demais Creas, principalmente quando se refere à divisão entre as equipes, como já destacado, o NPJ atendendo e acompanhando as famílias e a equipe estatal (nessa unidade, comissionado) na supervisão técnica dos serviços, além das particularidades que o território também possui.

### 3.2.5 Unidade Creas Sé

A unidade Creas Sé está localizada na Rua Bandeirantes, 55, Bom Retiro, esquina com a Av. Tiradentes (região central da cidade de São Paulo), reportando-se tanto à SAS, quanto à Subprefeitura da Sé.

Ao todo são oito distritos pertencentes, a saber: Bela Vista, com 71.992 habitantes; Bom Retiro, com 37.184 habitantes; Cambuci, com 39.438 habitantes; Consolação, com 57.461 habitantes; Liberdade, com 71.616 habitantes; República, com 60.415 habitantes; Santa Cecília, com 87.120; e Sé, com 25.624 habitantes, totalizando 450.850 pessoas referenciadas (Fig. 7).

**Figura 7 – Mapa da região administrativa da Sé**



Fonte:

<[http://23pps.blogspot.com.br/2014\\_07\\_01\\_archive.html](http://23pps.blogspot.com.br/2014_07_01_archive.html)>. Acesso em: 3 dez. 2016

A pesquisa de campo nessa unidade foi realizada no mês de janeiro de 2016, quando foram entrevistadas duas funcionárias de carreira estatal (Quadro 33).

**Quadro 33 – Sujeitos do Creas Sé**

Ordem	Formação/Função	Regime de Trabalho
1	Serviço Social/ coordenadora	Funcionário público
2	Serviço Social / assistente social	Funcionário público

Fonte: Autoria do pesquisador.

Encontra-se em região de fácil acesso pela Av. Tiradentes, uma das principais avenidas do bairro. Quanto ao transporte público, a unidade Creas está a 200 metros do metrô Tiradentes e próxima a terminais de ônibus do bairro.

No que tange à infraestrutura, a unidade está localizada no mesmo complexo que o Cras Sé, mas com espaço destinado exclusivamente ao Creas com recepção, salas para atendimento e reuniões, com divisórias em PVC; possui ainda acesso para a população de baixa locomoção e cadeirantes.

Por se tratar da região central do município São Paulo, concentra-se no território ampla rede de atendimentos, voltados para diferentes grupos e demandas sociais, por isso, são atendidos pelo Creas *“criança e adolescente em situação de rua, drogadição, mulheres vítimas de violência, idosos isolados e negligenciados, família com rompimento de vínculo, dificuldades inúmeras assim”* (entrevistada estatal 9).

Entre as principais demandas observadas no território, destaca-se a população em situação de rua, tanto de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Nesse sentido, a entrevistada estatal 9 menciona que:

Hoje, esse Creas não atende, por exemplo, todas as unidades do território [...]. Esse também é um diferencial nosso, a gente então, aqui, não tem nem um atendimento voltado para adulto em situação de rua. Nem adulto e nem família que estejam em situação de rua, porque todos esses casos são atendidos pelo Centro Pop, Barra Funda ou Bela Vista. E todos os serviços da rede referente a acolhimento para essa situação, são referenciados nesses dois Centros Pop. Não são referenciados aqui. Então, todas as vagas, toda a tratativa, todo o acompanhamento do funcionamento desse serviço não são nossos, são dos Centros Pop. Então isso também é um referencial.

Embora tenha ampla rede voltada para a população em situação de rua, o Creas Sé não efetua atendimento para adultos nessa situação. Segundo as técnicas, para esse segmento, o atendimento é somente para crianças e adolescentes, os demais casos são todos acompanhados nos Centros Pop da Barra Funda e Bela Vista. Não distante dos demais territórios pesquisados, nota-se também forte presença de situações relacionadas à violência, dependência química e ao tráfico, situações essas citadas pelas entrevistadas.

Na região da cracolândia, então, assim, tem que lidar com um menino que está no tráfico. Que é um menino que já tem um déficit de atenção enorme. É difícil você conseguir prosear com ele minimamente. Então é um lugar aberto onde o tráfico acontece, eles têm uma questão muito grande com a

segurança pública. Então, outra questão muito séria é que não tem, assim, articulação com as políticas, que é o que eu a todo o momento peço e eu coloco nos meus registros, nos relatórios de prestação de contas, nos documentos oficiais [...] que não tem essa articulação e que a gente precisava dessa articulação maior. Que fosse um projeto que tivesse a Saúde junto [...]. Tivesse uma articulação maior com a Segurança Pública, e aí é GCM, Polícia Militar, segurança de Metrô [...] porque a gente tem várias questões de truculência. (entrevistada estatal 10)

A fala da entrevistada estatal 10 evidencia uma realidade que não é exclusiva da região central, mas que, nesse território, se acentua de maneira mais latente, criando o que Sposati e Koga (2013, p. 205-206) mencionam como estigmatização social e territorial, como o território denominado cracolândia, o qual, além de ser estigmatizado como violento, produz e reproduz “[...] as velhas e novas associações entre pobreza e violência, que naturalizam a desigualdade social e suas mais variadas manifestações”.

Além dessas situações, nota-se ainda a falta de articulação entre as políticas, fundamental, segundo a técnica, para o desenvolvimento do trabalho e, como essa não ocorre, procura evidenciar em seus relatórios e documentos a falta de intersectorialidade (SPOSATI, 2006; NASCIMENTO, 2010). Sobre a violência no território, ainda segundo a entrevistada estatal 10:

De truculência com o trabalhador, não só com o público atendido, mas com o trabalhador. De chegar a porta do serviço e dizer: “Você acompanha esse menino? Então me prova. Me dá o prontuário dele para eu ver”. Isso é muito sério. E tudo é reportado para a Proteção Especial e nada é feito. Isso eu já conversei pessoalmente, eu preciso da articulação de vocês com outras políticas. Porque não está dando. A gente não está dando conta. É gerente de serviço sendo abordado pela Polícia Militar e levando batida. A ponto de ter que chegar [...] e por ser negro, e assim, não, você não é gerente, então cadê o crachá?

Conforme cita a entrevistada, o território não apresenta a violência somente contra os usuários do serviço, mas também a violência contra profissionais, inclusive ligada a questões raciais, por parte da polícia militar, até mesmo solicitando crachá de identificação profissional para comprovar o vínculo com o serviço e prontuário para confirmar o acompanhamento de usuário, ferindo, assim, entre outros, o sigilo profissional. A unidade Creas Sé não se destaca somente por seu território complexo e heterogêneo, mas também por ser a única unidade do município de São

Paulo que ainda desenvolve o trabalho com toda a equipe estatal<sup>107</sup>, não contando com a equipe NPJ, pois a equipe técnica é formada por:

Duas assistentes sociais, uma psicopedagoga, uma psicóloga, mas ela está saindo, porque ela já pediu a aposentadoria. Nós tínhamos uma efetiva, aí perdemos e veio esta menina, mas ela está se aposentando, então, está indo embora. A gente vai ficar sem psicóloga. A advogada (cargo comissionado), e só, por enquanto. E a gente conta também hoje com dois agentes Suas.<sup>108</sup> (entrevistada estatal 9).

Parte dessa equipe, assistentes sociais, psicopedagoga e psicóloga, além de oferecer o atendimento de plantão, resposta de expedientes e demais ofertas socioassistenciais, realiza ainda a supervisão técnica dos serviços da rede (exceto aqueles voltados para a população em situação de rua adulta).

O Creas é porta aberta, ele atende das 8 às 18. Então, essa equipe se reveza num plantão diário. Então, eu tenho técnicas atendendo das 8 às 13 e depois das 13 às 18. Elas se revezam na equipe, a gente tem uma escala de plantão de forma a garantir que todos esses dias um técnico esteja no atendimento. Então, não vai chegar ninguém, aqui e não vai ter ninguém para atender, sempre vai ter. Além disso, a gente recebe documentação do Ministério Público, da Vara da Infância, do Disque 100, os casos que são oriundos dos plantões, denúncias por telefone, por e-mail e tal, que a gente vai fazer visita diária, tem atendimento, encaminhamento e a supervisão técnica, com tudo que ela implica. Fazer visita no serviço, verificar como ele está sendo trabalhado, depois fazer a prestação de contas, de repente a gente faz também supervisões coletivas, onde a gente chama vários serviços afins, por exemplo, acolhimento com medida (entrevistada estatal 9).

Conforme apresentado, a dinâmica de trabalho do Creas Sé não difere dos demais, realizando atendimento de porta (plantão), dando respostas às solicitações das instituições do SGD, como Ministério Público, Vara da Infância, Defensoria Pública, Conselho Tutelar e Disque 100, além da supervisão técnica. O diferencial fica a cargo da composição da equipe técnica, e da ampla rede de serviços, totalizando 72 serviços (incluindo aqueles voltados para a população em situação de rua adulta).

<sup>107</sup> Dos técnicos, exceto o advogado não é funcionário público, sendo seu cargo comissionado. Os motivos que, segundo a diretora da PSE da Smads, justificam essa ausência de advogados como funcionários públicos, foram apresentados no Capítulo II.

<sup>108</sup> Referente ao agente Suas, a entrevistada estatal 9 destaca que: “Eles não são concursados. Eles são repasse do governo federal para contratação de estagiários ou pessoas que tenham na faixa etária, acho, que entre 18 e 47 anos, se não me engano e que estejam dispostos a ganhar um salário mínimo e ter uma experiência nessas unidades. Então eles fazem uma triagem, essas pessoas se candidatam, é feita uma triagem, então, toda essa parte assim de controle de ponto, de pagamento, tal, não é via Cras, Creas, ou a própria Smads, é feito lá na Secretaria do Trabalho”.

Antes de apresentar a rede, cabe refletir sobre a composição dessa equipe, pois percorrida toda a pesquisa de campo com entrevistas e observações de dois modelos de unidades Creas, destaca-se que na unidade Sé existe um paradoxo, pois, de um lado, se garante o serviço totalmente com equipe estatal, o que está previsto nos normativos legais de que o Creas deve ser uma unidade pública estatal o que, na realidade de São Paulo, é considerado um avanço e resistência, mas, de outro, para o tamanho e as particularidades desse território, o número de profissionais torna-se insuficiente para atender à demanda, sendo que na ocasião da pesquisa de campo, ao todo eram cinco técnicas/os, uma coordenadora e dois agente Suas.

Essa situação retrata uma forma de precarização desses trabalhadores, que, de um lado, possuem estabilidade do seu cargo público, mas, de outro, tem sua autonomia técnica prejudicada, por exemplo, como a citada falta de intersetorialidade das políticas, violência sofrida e intensificação do trabalho (RAICHELIS, 2010), já que as demandas vão se ampliando e se modificando, enquanto que a equipe vem se reduzindo com aposentadorias, sem reposição por meio de concurso público (ANTUNES; DRUCK, 2015), afastamentos por questões de doença (VICENTE, 2015) e transferência de profissionais para outros serviços.

Para os profissionais da unidade Creas Sé, reserva-se a maior rede de PSE do município, com 72 serviços, sendo 31 da média complexidade com 6.947 vagas e 41 da alta complexidade com 4.258 vagas, totalizando 11.205 vagas para atendimento (Quadro 34).

**Quadro 34 – Rede de média complexidade**

<b>Serviço</b>	<b>Número de unidades</b>	<b>Capacidade/Meta</b>
Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua	2	80
Centro de Defesa e de Convivência da Mulher*	1	150
Centro de Referência da Diversidade (CRD)*	1	1.000
Centro Pop	2	-
Espaço de Convivência para Adultos em Situação de Rua – Tenda	3	950
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)	1	-
Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJ)*	1	120
Espaço de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade Social*	1	150

**Quadro 34 – Rede de média complexidade**

<b>Serviço</b>	<b>Número de unidades</b>	<b>Capacidade/Meta</b>
Núcleo de Convivência com Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua	1	300
Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua	6	572
Serviço de Inclusão Social e Produtiva	2	200
Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto*	2	210
Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua	6	2.900
Serviço Especializado de Abordagem às Crianças e aos Adolescentes em Situação de Rua*	2	350
Serviço Especializado de Abordagem as Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua*	1	100
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>6.947</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

\* Supervisionados pela equipe técnica do Creas.

Dos 31 serviços da média complexidade, nove são supervisionados pela equipe Creas (incluindo o NPJ, que nesse território, é um serviço da rede e referenciado a unidade Creas), uma vez que os demais estão relacionados à população adulta em situação de rua e são supervisionados pela SAS, ainda assim, segundo a técnica: “[...] essa é a parte mais difícil. Porque aqui o nosso trabalho se resume a supervisão de serviços, atendimento de plantão e atender os expedientes que vêm do Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, todos os órgãos [...]” (entrevistada estatal 10).

A fala da entrevistada corrobora com a análise antes exposta, tendo em vista a intensificação do trabalho desses técnicos estatais, que, além de realizarem as ofertas socioassistenciais previstas no Paefi, encarregam-se também da supervisão técnica dos serviços da rede de média e alta complexidades.

As estratégias de intensificação do trabalho vão sendo incorporadas gradativamente e talvez não estejam ainda claramente perceptíveis para o conjunto de trabalhadores, particularmente na esfera estatal. Mas elas ganham concretude no ritmo e na velocidade do trabalho, nas cobranças e exigências de produtividade, no maior volume de tarefas, nas características do trabalho intelectual demandado, no peso da responsabilidade (RAICHELIS, 2011, p. 433).

O exposto por Raichelis (2011) remete às condições observadas na pesquisa de campo, em que alguns profissionais estatais reconhecem fazer parte de um processo de intensificação e precarização do trabalho na esfera estatal, e outros



que, por opção ou não perceberem essa realidade, não mencionaram tais situações, além de concordarem com a execução de parte dos serviços pela equipe NPJ.

Ainda sobre a rede de serviços, destaca-se também a de alta complexidade (Quadro 35).

**Quadro 35 – Rede de alta complexidade**

Serviço	Número de Unidades	Capacidade/Meta
Centro de Acolhida Especial para Catadores	1	55
Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua	12	2.830
Centro de Acolhida Especial para Idosos	3	370
Centro de Acolhida Especial para Mulheres	1	140
Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença	2	93
Centro de Acolhida para Imigrantes	1	190
Projeto Autonomia em Foco	2	300
República para Adultos	10	120
Residência Inclusiva*	2	20
Serviço de Acolhimento Institucional para Criança e Adolescentes*	7	140
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>4.258</b>

Fonte: Atlas Socioassistencial (SMADS, 2015).

\* Supervisionados pela equipe técnica do Creas.

Embora a equipe não execute a supervisão técnica de todos os serviços da rede, na ocasião da pesquisa, eram nove supervisionados, nota-se sobrecarga de alguns profissionais e, segundo a técnica, o acúmulo de atividades contribui para um trabalho humanamente impossível.

Eu sou uma funcionária que trabalha seis horas e tenho três serviços de supervisão e tenho dois dias de plantão de atendimento. A gente tem funcionário aqui que trabalha oito horas, que tem três serviços de supervisão e dois dias de plantão. Então, o que acontece, não é comparar quem faz ou quem faz, mas assim! É humanamente impossível ter essa demanda de trabalho, trabalhando seis horas. E as pessoas querem que você dê conta porque a divisão do trabalho toda e de referência é por técnico, não importa quantas horas de trabalho você trabalha. Então tem que ser igual. Você não tem a parte da tarde – eu, por exemplo, trabalho só de manhã, então não tenho a parte da tarde para fazer visita. O outro técnico ele tem, então ele consegue. Então acontece muito isso, comparação (entrevistada estatal 10)

Diante do acúmulo de trabalho pela equipe técnica, observa-se que profissionais do Serviço Social realizam 30 horas<sup>109</sup> semanais, enquanto outros, 40 horas, como a psicóloga e a psicopedagoga, o que, segundo a entrevistada, acarreta o acúmulo de funções; independentemente da quantidade de horas do profissional, o trabalho técnico é dividido de forma igualitária.

No que tange a essa intensificação do trabalho desses profissionais, conforme apresenta Raichelis (2011), esse processo tem cada vez mais se ampliado e, inclusive, chegado na esfera estatal, a partir da ideologia da gerência e qualidade total: “[...] e se ampliam na medida em que também no Estado está em plena construção ‘a ideologia da gerência e da qualidade total, do erro zero, do trabalho a tempo justo, da eficiência das metas e dos resultados’.” (DAL ROSSO, 2008, p. 188, apud RAICHELIS, 2011, p. 433). (aspas do original)

De modo geral, o fato de a unidade Creas Sé realizar as ofertas socioassistenciais com profissionais estatais, de um lado, garante o previsto nos mecanismos legais, apresentados ao longo do estudo, de que o Creas se trata de unidade pública estatal, embora existam, nessa unidade, os agentes Suas e o advogado, atuando sob diferentes regimes de trabalho (contrato e CLT).

Por outro lado, na pesquisa de campo nessa unidade, notou-se, durante as entrevistas, que o pouco número de técnicas/as para realizar as ofertas socioassistenciais e a supervisão técnica dos serviços tem contribuído para o adoecimento de profissionais (SILVA; RAICHELIS, 2015; VICENTE, 2015) e a precarização do serviço, uma vez que a demanda na região central tem se expandido, por exemplo, nos últimos anos, com a forte presença de imigrantes; em contrapartida, o número de técnicos tem se reduzido, ora com aposentadorias, ora com transferências e afastamento por motivos de saúde.

Diante da situação observada no Creas Sé, considera-se que, com o aumento das demandas e da precarização das/os profissionais da referida unidade e a Smads não repondo a equipe técnica, justifica-se a necessidade de a única unidade Creas estatal passar também a receber a equipe do NPJ.

---

<sup>109</sup> Conquistada por meio de ampla articulação da categoria profissional e promulgada com a Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010.

Em suma, conforme destacado ao longo deste capítulo e desta seção, as atividades desenvolvidas na PSE requerem maior atenção, pois são atendidas diariamente situações de violência das mais diferentes questões, como crianças, adolescentes, mulheres, idosos, desempregados, dependentes químicos, agressores, enfim, que necessitam de serviço e profissionais especializados.

Após apresentar as cinco unidades Creas da pesquisa de campo, São Mateus, Penha, Campo Limpo, Vila Maria e Sé, nota-se que, em algumas, existem atividades e características que são semelhantes, enquanto que outras experiências são notadas de maneira isolada.

Uma primeira observação a ser destacada refere-se ao fato das unidades Creas dividirem o mesmo espaço com outros serviços da rede da proteção social especial, como observado no Creas Penha, pois, no mesmo prédio e no mesmo acesso, atuam, além da equipe do NPJ, o Seas. Outra unidade que possui essa característica é a de Vila Maria, embora nesse Creas o Seas esteja no mesmo prédio, a entrada para os serviços é diferenciada, nesse caso, não existe acesso direto entre as equipes Creas e NPJ de Vila Maria com a equipe do Seas.

Quando tratamos das equipes do Creas e NPJ, em algumas unidades, as equipes ocupam o mesmo espaço físico, somente com salas distintas, como observado nos Creas Vila Maria e Campo Limpo, enquanto que, em São Mateus e Penha, a equipe NPJ concentra-se na parte frontal ou no andar térreo e a equipe estatal nos fundos ou 1º andar. No caso do Creas Sé, por se tratar da única unidade no município de São Paulo que executa o trabalho com técnicos estatais, encontra-se em um complexo com o Cras, mas em ambientes distintos.

Ao observar e entrevistar as equipes que realizam o trabalho das unidades Creas, constata-se que o comando e a gestão das unidades são de inteira responsabilidade dos técnicos estatais, além da já mencionada supervisão técnica dos serviços da rede, que, de modo geral, hoje está voltada para a prestação de constas, mas:

A figura do assessor ou supervisor, mais do que um agente que fiscaliza, embora seja esta uma de suas atribuições, precisa ser de alguém que apoia, que instiga potencialidades, que auxilia a problematizar a realidade para melhor enfrentar os desafios cotidianos no sentido de materializar a política (PRATES; LEWGOY, 2009, p. 173).

Ao manter sob a equipe estatal, a gestão e o comando, a Smads justifica o Creas como unidade pública estatal, não ferindo os normativos legais apresentados nos Capítulos I e II, nesse sentido, as análises realizadas neste capítulo, demonstram que não há preocupação com as implicações dessa forma de ofertar o serviço Creas, com equipe estatal e NPJ no mesmo espaço físico.

Para alguns dos entrevistados, ainda não estão definidos os protocolos que se relacionam ao Creas, mas mencionam que estão em construção, tendo em vista que ora alguns serviços, que devem ser realizados na unidade Creas, como é o caso das medidas socioeducativas em meio aberto, são executados por ONGs, ora serviços que não estão na Tipificação Nacional de 2009, como o executado pelo NPJ, são ofertados e ainda compartilhados na unidade Creas.

Outra importante observação refere-se ao adoecimento de profissionais que estão atuando nas unidades Creas e principalmente nos serviços da alta complexidade, não obstante tenham sido citadas por dois profissionais, as realidades encontradas na pesquisa de campo fazem considerar que essa situação também vem ocorrendo nas demais unidades e com os profissionais, já que são realidades relacionadas aos problemas de precarização e aumento das expressões da questão social. Segundo Raichelis (2013, p. 630):

É sabido, contudo, que a intensificação e a elevação da carga de trabalho nos diferentes ramos de atividade e espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais produzem efeitos sobre o corpo e a mente, podendo resultar, conforme muitos analistas, em um novo padrão de problemas saúde-trabalho decorrentes das novas exigências do trabalho contemporâneo.

Apesar dessa relação entre as equipes ser complexa e diferenciada de um Creas para outro, a qual será apresentada no Capítulo IV, podemos destacar que, para os dois profissionais do direito entrevistados, ainda não estão claras as atividades que deverão desenvolver, pois mencionaram que poderiam contribuir ainda mais nas atividades, uma vez que, segundo uma das entrevistadas, a função do advogado no NPJ ainda não está definida e que o trabalho é voltado para a orientação jurídica. Nesse caso, uma simples petição para agilizar o processo do cidadão não é autorizada, devendo seguir o fluxo, como encaminhamento para a Defensoria Pública Central (bairro da Liberdade), que encaminhará para a Defensoria Pública da região de residência, para, a partir desse momento, então

ingressar com a ação. Além dessa situação, os entrevistados também atribuíram as poucas horas de trabalho, 20 horas semanais, como um dos desafios para o advogado ao propor o acompanhamento de alguns casos que são atendidos pela unidade Creas.

Com relação às ofertas socioassistenciais previstas para o trabalho técnico, de modo geral, todas as unidades realizam acolhimento, atendimento, acompanhamento e visitas domiciliares. Cada unidade apresenta características, ao realizar as ofertas, como dividir as equipes em dupla para visitas e estabelecer dias e técnicos para os plantões de acolhimento. Nas visitas domiciliares, uma particularidade foi notada somente no Creas Penha, em que a equipe NPJ não utiliza o veículo estatal para realizá-las, pois foi mencionado que o transporte da equipe do NPJ deve ser contrapartida da ONG que executa o serviço.

Entre as semelhanças das ofertas socioassistenciais, destaca-se que nenhuma das unidades da pesquisa de campo realizava grupos com indivíduos e famílias, fato justificado pelos entrevistados de que o acúmulo de atendimentos, visitas e ofícios que devem responder, inviabiliza a realização dos grupos. Além dessa justificativa, outra aponta a localização de algumas unidades Creas, tendo em vista que muitas famílias acompanhadas residem em distritos distantes, por isso, uma alternativa é a realização de grupos nos serviços da rede, descentralizando, assim, essa atividade do Creas, mas que, a princípio, a referida proposta ainda estava em planejamento pela equipe NPJ. Essa distância entre o Creas e alguns territórios foi principalmente observada nas unidades Penha e Campo Limpo.

Por fim, outra observação refere-se ao fato de que, durante a pesquisa de campo, em todas as unidades Creas, foram observados usuários ou sendo atendidos ou aguardando atendimento, com destaque para as unidades São Mateus, em que havia fila para o acolhimento, e a unidade Sé, em que, na ocasião, era acolhido um imigrante oriundo de país de língua espanhola<sup>110</sup>.

Nessa perspectiva de conhecer a realidade dos Creas, a seguir, apresentamos, no capítulo IV, o debate sobre a categoria terceirização/precarização,

---

<sup>110</sup> Observamos esse acolhimento quando aguardávamos na recepção e percebemos o diálogo entre esse imigrante e a recepcionista. A princípio, parece ser uma situação simples de se revolver, mas cabe à equipe o preparo para o atendimento também em língua estrangeira.

analisando as configurações estabelecidas na relação das unidades, entre equipe estatal e NPJ.

## CAPÍTULO IV

### A RELAÇÃO CREAS E NPJ EM SÃO PAULO: GESTÃO COMPARTILHADA OU TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS?

No presente capítulo, refletimos sobre a terceirização, recuperando desde suas origens até as reflexões contemporâneas desse conceito e, à luz desse referencial teórico, destacamos e analisamos as entrevistas realizadas acerca da temática terceirização nas unidades Creas.

#### 4.1 Terceirização: breves considerações

Historicamente, os autores<sup>111</sup> pesquisados apontam que a terceirização remonta aos anos 1970 nos países capitalistas, quando o modelo de produção taylorista-fordista<sup>112</sup> entra em crise a partir da estagnação da economia mundial, nesse caso, procuram-se alternativas para atender às novas demandas do capitalismo, entre elas o toyotismo<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Entre os autores, mencionamos Antunes (2015 e 2014); Antunes e Alves (2004); Druck (2015); Antunes e Druck (2015 e 2013); Druck e Filgueiras (2014); Raichelis (2013, 2011 e 2010); Iamamoto (2008a, 2008b e 2009); Montañó (2002); Cavalcante e Marcelino (2012); Colombi (2016) e Dieese (2003).

<sup>112</sup> “A estratégia taylorista/fordista de organização do processo produtivo implicava a produção em série e em massa para o consumo massivo, uma rígida divisão de tarefas entre executores e planejadores, o trabalho parcelar fragmentado e a constituição da figura do ‘operário massa’. Essa base de organização do processo de trabalho, que teve sua origem com Henry Ford na indústria automobilística, demarca o padrão industrial do pós-guerra, complementando, com políticas anticíclicas levadas a efeito pelo Estado, impulsionadoras do crescimento econômico.” (IAMAMOTO, 2008a, p. 29-30).

<sup>113</sup> “[...] A indústria, os serviços bancários, a maior parte das atividades econômicas de ponta vêm alterando suas formas de organizar a produção (no sentido *lato*) o que alguns qualificam de *acumulação flexível*, ou do modelo japonês ou toyotismo enfeixadas no mote da *flexibilização*. Busca-se uma flexibilidade no processo de trabalho, em contrapartida a rigidez da linha de produção, da produção em massa e em série; uma flexibilidade do mercado de trabalho, que vem acompanhada da desregulamentação dos direitos do trabalho, de estratégias de informalização da contratação dos trabalhadores; uma flexibilidade dos produtos, pois as firmas hoje não produzem necessariamente em série, mas buscam atender as particularidades das demandas dos mercados consumidores e uma flexibilidade dos padrões de consumo. Esse processo, impulsionada pela tecnologia de base microeletrônica, pela informática e pela robótica, passa a requerer novas formas de estruturação dos serviços financeiros, inovações comerciais, o que vem gerando e aprofundando uma enorme

Antunes e Druck (2013, p. 214) referem-se ao contexto taylorista/fordista, como aquele do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX, mas “[...] que vem sendo substituído pelos mais distintos e diversificados modos de terceirização, informalidade e precarização, ampliando os mecanismos de extração do sobretrabalho em tempo cada vez menor”.

Diante do mencionado pelos autores, pode-se demarcar que o início das práticas terceirizadas está intrinsecamente ligado aos fatos ocorridos ainda no ano de 1970, período esse marcado pela forte crise do modelo econômico, que apresenta profunda recessão, com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, momento de reestruturação produtiva.

Esse contexto desfavorável para a economia política favorece a retomada das ideias neoliberais, gestadas ainda na década de 1940, no pós II Guerra Mundial, tendo como marco o livro *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek. Embora tenha sido pensado ainda na década de 1940, o projeto neoliberal<sup>114</sup> tem seu início marcado a partir dos anos de 1979, na Inglaterra, com Margaret Thatcher; nos EUA, com Ronald Reagan; na Alemanha, com Helmut Schmidt; e no Chile, com Augusto Pinochet.

Nesse momento de crise do capital e da forma de produção taylorismo-fordismo, ganham centralidade as práticas neoliberais e o modelo toyotista. Esse inspirado no modelo japonês de produção, que propõe produzir a quantidade exata para o consumo e não mais a produção em massa do modelo fordista. Além do modelo japonês, destaca-se que:

[...] Buscando recuperar seu projeto de dominação societal, o capital deslanchou os processos de acumulação flexível (HARVEY, 1992), com base nos exemplos da Califórnia, Norte da Itália, Suécia, Alemanha, dentre tantos outros, com destaque para o chamado toyotismo ou o modelo japonês, que se expandiu e se ocidentalizou, a partir dos anos 1980, em escala global, tendo enormes consequências no mundo do trabalho, através da chamada *liofilização organizativa* da “empresa enxuta” (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 215).

---

desigualdade do desenvolvimento entre as regiões, setores etc.; além de modificar substancialmente as noções de espaço e tempo.” (IAMAMOTOa, 2008, p. 31).

<sup>114</sup> Iamamoto (2008a, p. 34) menciona o projeto neoliberal, como uma reação “[...] contra a política keynesiana, contra a ampliação das funções reguladoras do Estado na vida social, em defesa do livre jogo do mercado. O projeto neoliberal surge como uma reação ao Estado do Bem-Estar Social, contra a social democracia. Com a crise dos anos 1970, as ideias neoliberais são assumidas como “a grande saída”, preconizando a desarticulação do poder dos sindicatos, como condição de possibilitar o rebaixamento salarial, aumentar a competitividade dos trabalhadores e impor a política de ajuste monetário”.



Com a proposta de recuperar sua hegemonia e avançar com o projeto de dominação societal, o capitalismo propõe a acumulação flexível, que terá como principal alternativa o toyotismo, expandindo-se no ocidente a partir dos anos 1980.

A expansão do neoliberalismo<sup>115</sup> para a América Latina ocorre especialmente a partir do encontro conhecido como consenso de Washington, ocorrido no ano de 1989, na capital dos Estados Unidos da América (EUA), que reuniu diferentes países e instituições (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM, e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), com o objetivo principal de apresentar aos países da América Latina as ideias neoliberais vigentes, por exemplo, nos governos americano e inglês.

Aos poucos, as ideias do Consenso de Washington tornam-se receituário para a concessão de empréstimos e créditos para os países em desenvolvimento, mas, em contrapartida, deveriam adotar as imposições das potências mundiais, além do FMI, BM e BID, como: disciplinas fiscais, limitando os gastos à arrecadação; redução dos gastos públicos; abertura comercial e econômica, eliminando as restrições para o investimento estrangeiro; desregulamentação das leis trabalhistas e econômicas; privatização dos serviços e empresas estatais; entre outros.

Na mesma linha do Consenso de Washington, de expansão do neoliberalismo, outras intervenções internacionais são observadas, como as mencionadas por Iamamoto (2008b, p. 109):

[...] O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais como o *consenso de Washington*, o *Tratado de Marrakech*, que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo do Livre Comércio Americano (Alca), e o *Tratado de Maastricht*, que cria a “unificação” europeia. Isto é, estabelece-se o quadro jurídico e político da liberalização e da privatização, pelos agentes financeiros, do conjunto dos países da União Europeia [...].

---

<sup>115</sup> “O projeto neoliberal surge como reação ao Estado do Bem-Estar Social, contra a social-democracia. Com a crise dos anos 1970, as ideias neoliberais são assumidas como ‘a grande saída’, preconizando a desarticulação do poder dos sindicatos, como condição de possibilitar o rebaixamento salarial, aumentar a competitividade dos trabalhadores e impor a política de ajuste monetário. Essas medidas têm por fim atingir o poder dos sindicatos, tornar possível a ampliação da taxa ‘natural’ de desemprego, implantar uma política de estabilidade monetária e uma reforma fiscal que reduza os impostos sobre as altas rendas e favoreça a elevação das taxas de juros, preservando os rendimentos do capital financeiro.” (IAMAMOTO, 2008a, p. 34).

Conforme cita a autora, o triunfo do capitalismo vem a partir de um conjunto de intervenções propostas pelas potências e as instituições do capital, como o FMI e o BM, estabelecendo assim as diretrizes fundamentais para a expansão e consolidação do modelo neoliberal.

No caso do Brasil, esse processo intensifica-se a partir dos anos 1990, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ainda recente, de um lado, e de outro o início das políticas neoliberais. Esse período, contraditório para a consolidação de direitos sociais, é marcado por caracterizar as políticas sociais que constituem direito de cidadania, entre elas, assistência social e saúde, como aquelas que esvaziam o fundo público (MONTAÑO, 2002).

Esse momento também é marcado pela forte retração econômica em que o País se encontrava, iniciando, assim, a privatização de empresas públicas, a desregulamentação da legislação trabalhista e outras práticas adotadas como justificativas fundamentais para a retomada de crescimento do País. Nesta direção, Coutinho (2006, p. 184) cita o exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), como emblemático na privatização do público.

Mas essa privatização do público deve ser compreendida sobretudo com base na teoria econômica marxista, ou seja, no fato de que a intervenção do Estado na economia visou fundamentalmente à criação das condições mais favoráveis à expansão do capital privado. Ninguém deve supor que a Companhia Siderúrgica Nacional, para citarmos um caso emblemático, foi criada para dar lucros ao Estado, os quais pudessem ser utilizados, por exemplo, numa ampla política de redistribuição de renda. A CSN sempre esteve, e muito particularmente no período da ditadura, a serviço do aumento da taxa de lucro do capital privado, sobretudo internacional. Por que a CSN, em determinado momento, aproximou-se da falência? Simplesmente porque vendia aço a preço subsidiado para aumentar o lucro das montadoras transnacionais sediadas no Brasil.

As diferentes alternativas adotadas nessa fase, de maneira direta, impactaram ainda mais na precarização do trabalho, propondo novas práticas para a acumulação capitalista.

Destacam-se, entre várias outras, o incentivo à reestruturação produtiva; a privatização de várias empresas públicas; a desregulamentação das relações de trabalho; a legislação antitruste e as novas leis de proteção ao consumidor; a liberalização comercial e as novas regras para investimentos diretos (DIEESE, 2003, p. 9).

Nesse sentido, salientamos que o início da terceirização ocorre a partir dos anos 1970, juntamente com o neoliberalismo, e a terceirização se caracteriza como

uma nova forma de precarização, afirmando assim o binômio terceirização/precarização.

O sentido atribuído à terceirização o identifica como uma das modalidades de precarização do trabalho e que, com os contratos temporários, trabalhos sem estabilidade, sem registro em carteira, cooperativismo, trabalho voluntário, e outras práticas, se configuram “como formas ocultas de trabalho que permitem aumentar ainda mais as distintas formas de flexibilização salarial, de horário, funcional ou organizativa.” (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 218)

Diante dessa tendência mundial, os autores pesquisados enfatizam que estamos vivendo uma fase sem precedentes e que nunca houve tanto crescimento da informalidade e da precarização dos trabalhadores e que as novas modalidades de vínculo, entre elas e principalmente a terceirização, se tornam decisivas para o incremento da precarização de trabalhadores/as.

Nesse sentido, a terceirização é definida como a relação que envolve duas partes, de um lado, a denominada empresa mãe, matriz e até mesmo o Estado e, de outro, a terceira ou contratada. Nessa situação, a empresa mãe e/ou o Estado, transfere para a terceira a responsabilidade de contratação e todas as consequências trabalhistas, além da redução de custos, de flexibilização da produção, do desmonte das organizações sindicais, do adoecimento de trabalhadores/as, etc.

[...] todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra. Na realidade brasileira [...] certamente, ela não teria a abrangência que tem hoje se não fosse a sua capacidade de reduzir custos – e, portanto, de servir como poderoso instrumento para a recomposição das taxas de lucro – e de transferir para outras empresas (as contratadas) o “problema trabalhista”, a necessidade de administração da força de trabalho e de negociação com ela e seus sindicatos (CAVALCANTE; MARCELINO, 2012, p. 338).

No caso do Brasil, a terceirização chega com força total, a partir dos anos 1990 com o neoliberalismo. A partir desse momento, envolve diferentes setores, como a indústria, a agricultura, a prestação de serviços, e também os serviços públicos, neste caso, distinguindo trabalhadores/as estatais e terceirizados, ou ainda diretos e terceiros.

No caso das empresas, Antunes e Druck (2013, p. 20) destacam que essa divisão ecoa principalmente nos denominados terceiros, uma vez que:

As diferenças entre uns e outros se explicitam no tipo de treinamento, que, em geral, é menor para os terceirizados, no acesso limitado às instalações da empresa (a exemplo de refeitórios e vestiários), nas revistas na entrada e saída da empresa, nas jornadas mais extensas, na intensificação do trabalho, na maior rotatividade, nos salários menores, nas mais arriscadas condições de (in)segurança, dentre outras.

Essa diferença entre as categorias de trabalhadores é apresentada pelos autores, desde o tipo de treinamento, o acesso aos locais da empresa, jornadas prolongadas, insegurança, ao não atingir as metas impostas, em suma, a incerteza de se manter empregado diante dos desafios encontrados pela terceirização/precarização.

Além das consequências diretas para o trabalhador, por exemplo, o fato de estabelecer divisões internas em uma empresa, favorece também a desmobilização da classe trabalhadora junto aos sindicatos e organizações de trabalhadores/as, tendo em vista que a terceirização cria grupos de diferentes categorias de trabalhadores/as e que não mais se identificam como pares e pertencentes à classe trabalhadora.

Embora se trate de momento distinto, historicamente, sempre foi imposta à classe trabalhadora a dominação capitalista, mas, em contrapartida, servia de estímulo para o desenvolvimento da consciência de classe entre os/as trabalhadores/as, conforme Martinelli (2009, p. 46):

A essa altura, final da primeira década de 1800 e início da segunda, já se podia reconhecer uma certa identidade de classe entre os trabalhadores, construída a partir de interesses comuns e apoiada em sua consciência social. As próprias condições de dominação que os capitalistas impunham aos operários acabavam por constituir elementos estimuladores do desenvolvimento de sua consciência que como categoria histórica e social se instituiu a cada momento. Assim, no mesmo movimento contraditório em que o capital e o trabalho assalariado se criavam e se recriavam continuamente, produzia-se também a consciência como uma realidade eminentemente dinâmica.

Nessa perspectiva, conforme Antunes e Druck (2013), a terceirização torna-se uma epidemia, atingindo os vários setores, mas, segundo os empresários, foi necessário como estratégia para sobreviver às novas tendências de instabilidade,

reestruturação e redefinição impostas pelos mercados internacional e nacional, em que o objetivo principal era a redução de custos.

A partir dessa colocação, justifica-se que tanto as consideradas atividades-meio<sup>116</sup> (aquelas que fazem parte do processo de apoio à atividade principal da empresa), como as atividades-fim (aquelas que são a razão da empresa) passem a ser terceirizadas, uma vez que a justificativa empresarial é que as novas tendências impõem pensar em novas alternativas para superar a instabilidade da economia.

Frente à epidemia (expressão utilizada por Druck) instalada no Brasil com as terceirizações, constata-se que os dados dessa realidade apontavam que no País, em 2010, “[...] os setores ‘tipicamente terceirizados’ correspondiam a 25,5% dos empregos formais no Brasil” (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 222, aspas do original). Além desses dados, outros são revelados, como os salários dos profissionais terceirizados serem 27,1% menor do que os demais e o “[...] tempo de permanência no emprego ser de 55,5% menor que os demais empregados [...]” (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 222).

Outra pesquisa revelou existir uma relação entre parte dos trabalhos terceirizados e situações análogas à escravidão, em que:

Considerando os 10 maiores resgates de trabalhadores em condições análogas às de escravos no Brasil em cada um dos últimos quatro anos (2010 a 2013), em 90% dos flagrantes, os trabalhadores vitimados eram terceirizados<sup>117</sup> (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014, p. 111).

De maneira contraditória, a terceirização esconde as artimanhas do capital, ao alegar que, ao terceirizar, se criam empregos com direitos aos trabalhadores. Em suma, os setores interessados, como o mercado, o empresariado, entre outros, afirmam que a terceirização é positiva<sup>118</sup>, mas constata-se que, ao realizar esse

<sup>116</sup> “Atividade-meio é aquela que faz parte do processo de apoio à produção do bem ou do serviço que é a razão de ser da empresa. Por exemplo, a limpeza da fábrica em uma montadora de veículos. As atividades-meio podem ser executadas pela própria empresa ou podem estar terceirizadas. Atividade-fim é aquela que faz parte do processo específico de produção do bem ou do serviço que é a razão de ser da empresa. Por exemplo, a produção dos motores destinados a veículos produzidos em uma montadora de veículos. As atividades-fim podem ser executadas pela própria empresa ou podem ser terceirizadas.” (DIEESE, 2003, p. 6-7)

<sup>117</sup> Os dados foram elaborados por Vitor Filgueiras, a partir do total de ações do Departamento de Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae) do Ministério do Trabalho (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014, p. 111).

<sup>118</sup> Nesse debate, mencionamos o PL n. 4.330 de 2004, modificado pelo PLC n. 30/2015, que propõe em linhas gerais a terceirização total do trabalho. Embora tenha ocorrido ampla mobilização dos trabalhadores e organizações de classe, o referido projeto continua tramitando na Câmara dos

processo, o real de fato está escondido, pois essa precarização tem como objetivo central:

A redução dos salários, a retração crescente dos direitos do trabalho e, o que é também de enorme relevância, aumentar a fragmentação, procurando desorganizar ainda mais a classe trabalhadora, tanto na esfera sindical como nas distintas formas de solidariedade coletiva que florescem no espaço produtivo (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 229).

Ao aceitar o discurso de que a terceirização é positiva, adota-se a receita neoliberal de redução dos gastos, para a ampliação dos lucros. Nesse sentido, ao analisar o relatório técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), *O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil* (2003), é mencionado pelas empresas acerca dos resultados alcançados ao terceirizar suas atividades (Quadro 36).

**Quadro 36** – Resultados dos processos de terceirização

<b>Resultados dos processos de terceirização</b>
• Diminuição do desperdício
• Melhor qualidade
• Maior controle de qualidade
• Aumento de produtividade
• Melhor administração do tempo da empresa
• Agilização de decisões
• Otimização de serviços
• Liberação da criatividade
• Redução do quadro direto de empregados
• Um novo relacionamento sindical
• Desmobilização dos trabalhadores para reivindicações
• Desmobilização para greves
• Eliminação das ações sindicais
• Eliminação das ações trabalhistas

Fonte: Dieese (2003, p. 13). Organização do pesquisador.

Além da evidente precarização, ao estabelecer a terceirização, nota-se que aproximadamente 35% dos apontamentos tem relação direta com as desmobilizações da classe trabalhadora e sindical, ao estabelecer um novo relacionamento sindical e até mesmo desmobilizar as greves. A seguir, são apresentados as atividades e/ou setores destacados pelas empresas como passíveis de serem terceirizados (Quadro 37).

---

Deputados, podendo ser votado a qualquer momento. Sobre essa questão, entre outros, conferir o texto *A Sociedade de Terceirização Total* (ANTUNES, 2015).

**Quadro 37 – Atividades ou setores passíveis de serem terceirizados**

<b>Atividades ou setores passíveis de serem terceirizados</b>
• Área física da empresa
• Investimentos em instalações
• Manutenção das instalações
• Água, energia e telefone
• Investimentos em equipamentos e <i>softwares</i>
• Manutenção e calibragem de equipamentos
• Substituição e <i>upgrade</i> de equipamentos
• Aquisição, armazenamento e controle de insumos
• Problemas com fornecedores diversos
• Seguros
• Administração burocrática da atividade
• Seleção, contratação e demissão de pessoal
• Encargos trabalhistas
• Treinamento de pessoal
• Férias, faltas, doenças e licenças de pessoal, 13 <sup>º</sup> salário, gratificações e horas extras
• Problemas sindicais, negociações, greves
• Problemas judiciais com pessoal

Fonte: Dieese (2003, p. 14). Organização do pesquisador.

De modo geral, pode-se terceirizar desde o profissional que realiza o processo de seleção, ao contratar uma empresa especializada em gerir e realizar todo o processo de recrutamento e treinamento de pessoal, até as atividades rotineiras de qualquer empresa, como manutenção física, operacional e tecnologia da informação. Com base nos Quadros 36 e 37, pode-se mencionar que temos uma cartilha para a terceirização, uma vez que são apresentados as atividades e os setores que podem ser terceirizados, além das vantagens, na visão capitalista, ao ser estabelecida a terceirização como uma regra.

No setor público, a terceirização também tem início em meados dos anos 1990, quando se identifica, a partir da chamada crise fiscal, que o Estado brasileiro intervinha de forma ampliada na economia e nesse sentido, o déficit público foi identificado e justificado.

[...] Em meio à onda da globalização ao final dos 80, também no Brasil, como redutor da autonomia do estado nacional na implementação de suas políticas macroeconômicas, principalmente pelas consequências que o agigantado déficit traria para inserção competitiva do país em um mundo em transformação (DIEESE, 2003, p. 22).

Diante dessa realidade, uma das justificativas para o déficit público é que o Estado brasileiro atua amplamente na economia, e uma alternativa para a superação desse déficit é transferir parte das ações do Estado para a iniciativa privada, dando início, assim, à reforma do Estado. Cabe aqui considerar que o neoliberalismo no Brasil remonta ao início dos anos 1990, mas é no governo de Fernando Henrique Cardoso que se intensifica o desmonte do Estado (capítulo I) e do patrimônio público com as privatizações, por exemplo, a criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND), privatização da Light (1996), Vale do Rio Doce (1997), empresas de energia da região sul (1998), além das localizadas no estado de São Paulo, como: Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) (1997), Eletropaulo (1998), Telesp (1998) e Banco do Estado de São Paulo (Banespa) (2000).

No campo da área social, para o neoliberalismo, os direitos sociais universais e gratuitos, como a assistência social, contribuem para o elevado gasto social brasileiro, e é um dos pilares da crise fiscal do País. Nesse sentido, cabe ao Estado, terceirizar algumas atividades para as organizações do terceiro setor<sup>119</sup>, justificando assim, de maneira geral, a redução dos gastos do Estado, mas, segundo Montaña (2002, p. 13), o objetivo de o Estado não mais responsabilizar-se pelos serviços públicos e intervir na questão social, vai além da redução dos custos e da eficiência do trabalho, conforme apresenta o autor:

O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2002, p. 13, aspas do original)

Nessa perspectiva, podemos considerar o motivo político-ideológico como aquele que abstrai das políticas sociais a categoria de direito conquistado historicamente por meio das lutas sociais, como objetivo primário; mas que, de alguma forma, também atinge o objetivo de reduzir custos, uma vez que o salário de

<sup>119</sup> “Na medida em que amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal – precária, focalizada e descentralizada, ou seja, ausente em certos municípios e regiões e sem cobertura para significativos grupos populacionais – e também não terão condições de acesso aos serviços privados (caros), transfere-se à órbita da ‘sociedade civil’ a iniciativa de assisti-la mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda mútua ou autoajuda. É neste espaço que surgirá o ‘terceiro setor’, atendendo a população ‘excluída’ ou parcialmente ‘integrada’. Isto se constitui como ‘uma luva’ na mão do projeto neoliberal.” (MONTAÑO, 2002, p. 4, aspas do original).



trabalhadores/as que atuam nas unidades Creas variam, por exemplo: em edital Smads 099/2016<sup>120</sup>, o salário dos/as técnicos/as<sup>121</sup> do NPJ nos cargos de assistente social e psicólogo era de R\$ 2.530,00 e dos advogados R\$ 1.265,27, enquanto que os técnicos estatais públicos que ingressaram no último concurso, como assistente social, recebem em média R\$ 6 mil.

Essa compreensão acerca das diferenciações salariais gera, por princípio, uma dificuldade de reconhecimento dos trabalhadores entre si, como categoria e como classe. Ou seja, a falta de identidade proporcionada pelas desigualdades salariais impulsiona, além de uma desmobilização, uma desarticulação política, social e ideológica (COLOMBI, 2016, p. 581).

A questão citada pela autora foi observada em algumas das unidades Creas, quando técnicos/as do NPJ mencionaram sentir-se como trabalhadores/as terceirizados, pois fazem parte da mesma categoria, realizam mais atividades e recebem valor bem inferior ao dos técnicos/as estatais. Nessa situação, é nítida a desmobilização e desarticulação desses trabalhadores, uma vez que ocupam o mesmo espaço físico e compartilham o atendimento da mesma população, mas, devido às desigualdades salariais, nota-se o pouco diálogo para sua organização.

Ainda com relação ao relatório técnico do Dieese, identifica-se que, juridicamente, não existem barreiras para a terceirização no setor público, já que é:

[...] um recurso legal e contratual de transferência da responsabilidade de alguns serviços a empresas privadas, nacionais ou multinacionais, cooperativas de trabalho, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Organizações Sociais (OSs) e Organizações Não Governamentais (ONGs) sendo, necessariamente, precedida por licitação disciplinada pela Lei 8.666/93 e pelas leis que posteriormente a alteraram (DIEESE, 2003, p. 25).

A Lei 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece os princípios legais para normatizar a transferência de responsabilidade de alguns serviços públicos para instituições do terceiro setor, como as ONGs, Organização Social (OS) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Nesse sentido, a referida lei determina as condições para se firmar uma licitação e/ou convênio entre o Estado e as instituições interessadas nesse serviço.

<sup>120</sup> O presente edital é datado de março de 2016 e se refere à “[...] abertura de procedimento de seleção para a instalação do serviço socioassistencial denominado serviço: Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico – NPJ”. (Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/edital/smads/2016/2016-099\\_edital.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/edital/smads/2016/2016-099_edital.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2016).

<sup>121</sup> Assistente Social: 30 horas; Psicólogo: 40 horas; e Advogado: 20 horas de trabalho semanal.

Juridicamente, o Estado pode terceirizar a responsabilidade de serviços públicos e a Lei Complementar n. 101, de 2000, estabelece normas para a responsabilidade pública na gestão fiscal, com o objetivo de reduzir os gastos com o funcionalismo público; incentiva a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas, a contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como pessoal. (DRUCK, 2015)

Nesse sentido, os entes federativos, entre eles, e principalmente, os municípios que, a partir da municipalização e descentralização dos serviços públicos, encontraram como uma das alternativas para suprir a falta de recursos humanos, ou a implantação de novos serviços, sem extrapolar os orçamentos e a responsabilidade fiscal, a terceirização de parte dos serviços públicos e do quadro de pessoal, uma vez que, ao subcontratar empresas ou instituições do terceiro setor, contratação temporária, emergencial ou comissionado, essas não entram nas despesas com pessoal.

Dessa forma, o serviço continua sendo prestado à população, embora na sua maioria em condições precárias, tanto para o trabalhador terceirizado, que poucos direitos possui, além da elevada demanda para a qual deverá oferecer respostas, tanto para o usuário do serviço, que, como consequência, quando consegue acesso, terá um serviço muitas vezes precarizado em termos de recursos físico e humano.

Um exemplo de sucateamento e precarização, ao terceirizar serviços públicos na área da saúde, ocorreu quando, no município de São Paulo, na gestão dos prefeitos Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), implantou-se o Plano de Atendimento à Saúde (PAS), que, em linhas gerais:

No município de São Paulo, por exemplo, entre 1995 e 2000, foi implantado o Plano de Atendimento à Saúde (PAS). Na ocasião, mediante convênios, as atividades de direção, execução e prestação de serviços públicos foram transferidas para cooperativas de profissionais da saúde. Com esses convênios, a prefeitura forneceu instalações e equipamentos necessários às atividades da cooperativa, providenciou a transferência de recursos financeiros necessários à implantação do Plano, controlou e fiscalizou a prestação de serviços e transferiu bens patrimoniais do município mediante permissão de uso. Esse modelo de terceirização envolveu contratações ou convênios que, na maior parte, foram feitos sem licitação (DIEESE, 2003, p. 34).

Esse modelo de parceria foi tão complexo que, em decorrência das denúncias, foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no ano de

2001<sup>122</sup>, a qual, em linhas gerais, identificou irregularidades nas prestações de contas e na forma de licitação realizada.

De modo geral, e com base nas reflexões apresentadas, define-se a terceirização como uma forma de precarização do/a trabalhador/a em que a empresa mãe, ou o Estado, transfere a responsabilidade desse profissional para um terceiro, um contratante, que independentemente da pessoa jurídica caracterizada em seu contrato social, assume toda e qualquer responsabilidade por esse trabalhador.

Por sua vez, as instituições do terceiro setor, como as ONGs, para se manter e prestar o serviço público à população, a partir do repasse recebido, flexibiliza a prestação do serviço, visando arcar com as responsabilidades firmadas no convênio. Consequentemente, poderão aparecer situações análogas à escravidão, além das evidentes reduções de direitos trabalhistas e de benefícios e serviços precarizados. No caso do Estado, ao transferir a oferta, também terceiriza a responsabilidade em prestar determinado serviço a uma ONG, OS, Oscip, cooperativa, etc., caracterizando assim que os contratados, para realizar a atividade-meio ou atividade-fim, também passam a ser trabalhadores terceirizados.

## **4.2 Terceirização/precarização nas unidades Creas**

Inicialmente, cabe ressaltar que a nossa pesquisa documental identificou que o NPJ não possui referência na *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, datada de 2009 e apresentada no Capítulo I. O único documento legal que menciona o serviço do NPJ é a Portaria Smads 46/2010, destacada nos Capítulos I, II e III.

Dessa forma, após breve consideração acerca do conceito de terceirização, cabe aproximar esse debate teórico de nossa pesquisa de campo. Nesse sentido, apresentamos as percepções dos sujeitos da pesquisa acerca do trabalho desenvolvido nas unidades Creas ser considerado terceirizado ou não.

---

<sup>122</sup> Disponível em: <[http://www1.camara.sp.gov.br/comissao\\_wp.asp?IDComissao=6&Tipo=3](http://www1.camara.sp.gov.br/comissao_wp.asp?IDComissao=6&Tipo=3)>. Acesso em: 5 nov. 2016.

Inicialmente, destacamos a fala dos sujeitos da equipe do NPJ: se consideram fazer parte de uma gestão compartilhada ou se trata de uma atividade de terceirização, questão essa observada no discurso dos/as entrevistados/as dos quatro Creas da pesquisa de campo que possuem o NPJ.

Vale mencionar que não localizamos em nenhum dos normativos legais da pesquisa documental o conceito de gestão compartilhada relacionado às equipes do Creas e NPJ, somente quando menciona a relação entre os entes federativos, como é o caso da Lei do Suas. Com base nessa premissa, compreendemos a gestão compartilhada como aquela em que:

[...] Ambos os protagonistas devem se manter atentos para que esta condição não tome dimensões que interfiram tanto na construção dialogal como em processos outros influentes na consecução de resultados. Funções e papéis, claro, são definidos quando dos iniciais passos do estabelecimento da relação de cooperação, mas esta fixação não deve de forma alguma dar-se na contramão da ideia de parceria, a definir/ reduzir a relação à simples versão de mecanismos outros de ação conjunta como os convênios para a execução de ações isoladas dentro de políticas amplas ou, ainda pior, constituir-se em terceirização de serviços, como contratação de empresa de recursos humanos sem fins lucrativos. A ideia de parceria entre organizações civis e o poder público é pautada na ideia de execução conjunta e não na exclusiva execução pelas primeiras de proposições definidas com exclusividade pela segunda. Para as organizações civis, participar na gestão de políticas públicas enquanto parceiro do Estado deve ser entendido também como ter voz para discutir soluções, mudanças e problemas (COMPART; NEVES, 2008, p. 13-14).

Como afirmamos na introdução deste trabalho a gestão compartilhada pressupõe o diálogo, visando superar a gestão tecnoburocrática e monológica (TENÓRIO, 2005) em toda a fase da relação, desde a construção do objeto, até os resultados (COMPART; NEVES, 2008).

A relação não pode se resumir à execução de convênios ou terceirização de serviços, mas sim à execução conjunta, em que tanto o Estado, como proponente dessa relação, quanto a ONG, que ofertará o serviço, devem ser agentes protagonistas de todo o processo de parceria, caracterizando, assim, uma gestão que propõe interação ativa entre Estado e sociedade civil.

A gestão compartilhada passa também a ser uma forma de participação da sociedade civil na disputa da gestão das políticas públicas, seja por meio do controle social, seja participando da gestão, mas propondo o debate acerca da soberania do Estado em relação às decisões do recurso público.

Com base nessa definição de gestão compartilhada e do conceito de terceirização apresentado, cabe à análise da fala dos sujeitos da pesquisa de campo das cinco unidades Creas. Nessa perspectiva, os sujeitos da pesquisa mencionaram:

Não, você não compartilha a gestão, o NPJ não compartilha a gestão do Creas, ele compartilha a execução, talvez uma parte de execução. É mais terceirização do que propriamente o compartilhamento, compartilhamento seria se, em pé de igualdade discutisse o que cada uma ia fazer e não é isso que acontece. Existe uma portaria que diz o que nós devemos ou não fazer, então não há compartilhamento. Então, se aproxima mais da terceirização. Eu não veria diferença se ao invés de uma associação contrata-se uma empresa. Não vejo muita diferença. Não existe o mix, o mix existiria se você compartilha-se e se você terceiriza-se, mas não há compartilhamento. A estratégia não é definida junto, o que caracterizaria o compartilhamento... o compartilhamento são os dois pensando juntos, mesmo que cada um faça uma parte, mas a decisão estratégica da política pública ela é definida junto e não acontece, existe uma portaria que define a tipificação, existe uma licitação com os critérios e quem tiver os critérios vai prestar os serviços, quem não tem [...] é uma licitação um pouco diferenciada, mas que nem uma licitação pública (entrevistado NPJ 1).

Para o entrevistado, não existe gestão compartilhada, pois compartilhar pressupõe discutir o que as partes vão realizar e na forma como está configurada a relação não existe essa troca, já que não se define a estratégia em conjunto, sendo que o NPJ segue o que está na Portaria Smads 46/2010. Conforme mencionado no Capítulo II, a referida portaria tem início a partir da iniciativa das/os coordenadoras/es das CAS, ao perceber a inviabilidade de as unidades Creas possuírem recursos humanos totalmente estatais, propondo ao Comas a inclusão do serviço do NPJ.

Dessa forma, ao pensar que a gestão compartilhada pressupõe a construção da proposta em conjunto, nota-se que a proposição vem do Estado e que as ONGs serão as executoras do serviço (COMPART; NEVES, 2008). Diante da relação que vem sendo estabelecida nas unidades Creas, para o sujeito entrevistado, não existiria diferença se, em vez de ONG, fosse contratada uma empresa para executar o serviço. A diferença é que, no caso da empresa, sua natureza visaria ao lucro, enquanto que, no caso da ONG, muitas vezes, justifica-se o conveniamento, a partir da incapacidade do Estado em oferecer o serviço no território.

Outra entrevistada da pesquisa aponta:

É terceirização. Quando se fala de parceria existe uma comunicação. Existem duas linguagens, quando você pega o termo de convênio, você é conveniado, então você é ali, pronto e acabado para executar o serviço. Na conversa com o técnico supervisor no cotidiano, você é parceiro, só que mesmo nesse tramite da execução do serviço, no processo de supervisão, você é um parceiro, por você executar o serviço conveniado que é terceirizado pela Smads. (entrevistada NPJ 9).

Para essa técnica, não existe dúvida, trata-se de terceirização, tendo em vista que não existe comunicação e que a única linguagem que a equipe NPJ deve seguir é a do convênio. Acrescenta ainda que, no cotidiano da unidade, o profissional é parceiro da equipe estatal, mas, ao executar um serviço que é terceirizado pela Smads, passa também a ser terceirizado.

Já outra entrevistada:

Em alguns momentos eu acho que existe a gestão compartilhada, mas a minha impressão é uma terceirização dos serviços. A diminuição dos funcionários e nessa ausência, nós acabamos fazendo o papel muitas vezes do estatal e não tem esse [...] em alguns momentos nós exercemos o papel estatal, quando é conveniente nós compartilhamos tudo e em outros eu observo essa terceirização (entrevistada NPJ 12).

Embora veja como terceirização, a técnica destacou que, em algumas situações, pela falta de profissionais estatais, acaba exercendo o papel estatal, ou seja, quando convém, existe o compartilhamento, quando não, se torna terceirizado.

Outros sujeitos mencionaram essa mesma situação, exemplificando que, quando precisam representar a unidade Creas em alguma atividade externa, o/a técnico/a NPJ assume também o papel de técnico/a do Creas. Essas ingerências entre as equipes técnicas que atuam nos Creas demonstram a forma que o Suas vem sendo implantado no Brasil. No caso do município de São Paulo, a equipe do NPJ ora é tratada como RH do Creas, ora assume o próprio papel da unidade Creas.

Por outro lado, se tem ciência de que a equipe NPJ, quando se propõe a prestar as ofertas socioassistenciais em uma unidade pública, assume-se também o papel de serviço público. Mesmo diante dessa colocação, cabe refletir sobre o processo de implantação do Suas, já que:

[...] Exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de cargos e carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho (RAICHELIS, 2010, p. 761).

Na mesma perspectiva já destacada, acerca da forma de gestão que ocorre nas unidades Creas, outra entrevistada cita:

Essa questão das parcerias funciona no papel, no papel somos conveniados e não terceirizados que é diferente e também não somos contratos temporários, somos conveniados, só que assim, no cotidiano do trabalho nós somos vistos como terceirizados, eu não posso mentir, existe uma disparidade, pois nós somos olhados como pessoas menos capacitadas, diminuídos pelo fato de não sermos concursados públicos e muitas das vezes o que não compete fazer, pois existe um regulamento que é a Portaria 46/2010 que determina como deve ser a atuação dos funcionários do NPJ só que muitas vezes tem coisas que não são da nossa competência, mas acreditam por parte dos servidores da prefeitura que nós devemos fazer, porque [...] nós somos ONG, somos menosprezados, somos menos capacitados e por isso nós devemos fazer tudo que eles acham que é o correto, então, na parte do papel existe mesmo a parceria, no papel é parceria, mas no dia a dia do trabalho nós somos menosprezados (entrevistada NPJ 10).

Para a entrevistada, a parceria (a ideia de compartilhar) existe somente no papel e no convênio. Menciona ainda que não se tratam de contratos temporários (embora os convênios possuam períodos estabelecidos que podem ou não ser renovados), mas que na prática são terceirizados. Justifica essa terceirização, pois são vistos como menos capacitados do que os funcionários estatais.

Outro exemplo para essa justificativa refere-se a exercer atividades que não são da competência do NPJ e que não estão previstas na Portaria Smads 46/2010, mas que, por ser equipe da ONG, devem fazer, como as situações que nenhum serviço da rede consegue atender. Entre as questões apresentadas pela entrevistada, destaca-se que, além da terceirização, surgem problemas de hierarquia e conflitos entre as equipes.

Ao apresentar as principais características da terceirização, na seção I deste capítulo, identificamos que umas delas se refere a atribuir hierarquia aos profissionais que ocupam o mesmo espaço físico, estabelecendo aqueles que serão contratados diretamente e terceiros, ou de primeira e segunda categorias. A fala da entrevistada NPJ 10 remete justamente a essa referência, uma vez que se observa a hierarquia, ao considerar o profissional menos ou mais capacitado.

Em perspectiva diferente da citada, o entrevistado NPJ 5 menciona:

Não, aqui é compartilhada. Aqui tem respeito. Como eu disse anteriormente, temos autonomia para trabalhar, temos uma boa relação, o grau de amizade, que o serviço [...] tem uma proximidade muito grande entre a estatal e a conveniada. Pessoas, que executam e não estatal e conveniada literalmente. Aqui é muito tranquilo de trabalhar. Acredito que é por conta

dessa autonomia. Não é uma coisa que é relaxada. É uma autonomia dentro das hierarquias, vamos dizer assim. (entrevistado NPJ 5).

Para esse sujeito, a relação entre as equipes é compartilhada, pois é pautada no respeito e na autonomia, embora respeite a hierarquia entre as equipes, quando se refere a supervisão do NPJ ser realizada pela coordenadora do Creas, essa não sobressai na relação cotidiana da unidade.

Esse mesmo sujeito mencionou ainda que a relação estabelecida entre a ONG com a Prefeitura (Smads) é de parceria, mas que no inverso não acontece, citando como exemplo em que todas as adaptações que a organização precisa realizar para melhor ofertar o serviço à população é realizada sem o respaldo da prefeitura, ou seja, o Estado exige melhorias, mas não oferece condições à ONG.

Embora tenha mencionado que a gestão é compartilhada, tendo em vista que está pautada no respeito e na autonomia, o conceito de gestão compartilhada (COMPART; NEVES, 2008; TENÓRIO, 2005) está para além do respeito e da autonomia, mas sim na construção e tomada de decisões de maneira coletiva.

Para a entrevistada NPJ 3:

Eu acho que é uma gestão compartilhada, estou em dúvida! É compartilhada mesmo, bem ou mal, é compartilhada. Eu não posso dizer que é terceirizado porque nós temos uma visão social, terceirizado lembra muito algo mecânico. Em questão de supervisão dos serviços é Creas, nós não respondemos por isso. No NPJ nós pegamos os casos, discutimos com a equipe para ver se está dentro das nossas competências e isso sim nós fazemos, mas procurar vagas, etc., ficam para o Creas. (Durante o atendimento) se você dizer NPJ ninguém conhece. Ora nós somos Creas, ora nós somos NPJ (entrevistado NPJ 3).

Segundo a entrevistada, trata-se de gestão compartilhada, tendo em vista que a equipe do NPJ possui uma visão social do trabalho e não mecânica, o que para a mesma seria a terceirização. Menciona ainda que, durante as ofertas socioassistenciais, como atendimento, visitas e outros, são reconhecidos pelos usuários como Creas, uma vez que se mencionar que trabalha para uma ONG executando o NPJ, ninguém reconhece. Dessa forma, o atendimento se caracteriza como equipe Creas, como serviço público. O fato de a população não reconhecer o profissional como técnico do NPJ e sim do Creas, ressalta a sua qualidade de prestador de serviço, que, conforme apresentado, é uma das características da terceirização.



De modo geral, entre os entrevistados da equipe NPJ, a maioria considera fazer parte de uma relação terceirizada, principalmente pela ausência de diálogo, pela hierarquia existente em algumas unidades e, sobretudo, pelo comando da unidade Creas ser totalmente da equipe estatal.

Mesmo considerando que as equipes do NPJ e da estatal dialogam e compartilham determinadas situações, com base no referencial teórico e nas entrevistas realizadas, afirma-se que a gestão nas unidades Creas, que ocorre entre as equipes do NPJ e a estatal, não é compartilhada, mas sim de atividade terceirizada, tendo em vista que o comando é estatal e somente a execução do Paefi é considerada compartilhada, mas na prática é totalmente executada pelos técnicos do NPJ.

Em contraposição ao discurso empresarial que justifica a terceirização como parte da modernização das empresas na era da globalização, como expressão da especialização e focalização dos negócios, as investigações de instituições acadêmicas e sindicais, assim como os registros de experiências e estudos de operadores do direito do trabalho no Brasil, atestam que as empresas terceirizam porque realizam a transferência de riscos para os trabalhadores, se desobrigando em relação aos direitos trabalhistas, em nome da redução de custos. *Assim, transfere para uma terceira a responsabilidade pelo cumprimento da legislação do trabalho, enquanto a gestão do processo do trabalho é feita, em geral, pela própria tomadora; ou seja, esta repassa a responsabilidade legal, mas não a gestão* (ANTUNES; DRUCK, 2013, p. 224, itálicos nossos).

A partir da citação de Antunes e Druck, nota-se que, quando o Estado, no caso a Smads, transfere para a ONG a execução do Paefi, transfere também as responsabilidades trabalhistas e a redução de custos, caracterizando, assim, a terceirização do serviço, mas, de maneira estratégica, mantém sob seu comando, com a equipe estatal, a gestão da unidade Creas.

Dessa forma, reafirmamos que não existe a gestão compartilhada, e sim a transferência da responsabilidade legal sobre aqueles profissionais contratados, que passa a ser da ONG, caracterizando, assim, a terceirização do serviço e dos profissionais que neles atuam.

Nesse processo, a terceirização/precarização do trabalho também se torna uma das expressões da questão social, que segundo Iamamoto (2008a, p. 115):

Sendo as múltiplas expressões da questão social o objeto sobre o qual incide o trabalho profissional, é importante reconhecer que um dos aspectos centrais da questão social, hoje, é a ampliação do desemprego e a ampliação da precarização das relações de trabalho. Ou, nos termos de Mattoso, da “insegurança do trabalho” englobando: a insegurança no mercado de trabalho, a insegurança no emprego, a insegurança na renda, a insegurança na contratação, a insegurança na representação do trabalho, na organização sindical e na defesa do trabalho. (aspas do original)

Todo esse processo de terceirização/precarização gera diversas inseguranças para esse profissional, que está exercendo uma atividade de gerência, técnica, administrativa ou operacional, e vivenciando cotidianamente as inseguranças citadas.

Outra situação observada é que, para a equipe do NPJ, de modo geral, existem dois momentos distintos, um pertinente às relações estabelecidas entre as equipes do Creas e NPJ, sendo essa considerada por alguns sujeitos, compartilhada, e outro, que está mais ligado à relação entre Smads e ONG, em que é visível a terceirização, segundo os entrevistados.

O discurso dos técnicos do NPJ tenta diferenciar a gestão a compartilhada de terceirização, ao estabelecer que, com as equipes estatais, com exceção de uma unidade Creas, existe um bom relacionamento, a parceria e o compartilhamento, enquanto que na relação entre Smads e ONG se configura como terceirizado.

Além dos técnicos do NPJ, cabe destacar ainda a percepção dos técnicos estatais acerca de como compreendem a gestão, se compartilhada ou trata-se de atividade terceirizada.

Nessa perspectiva, a entrevistada estatal 2, menciona:

Terceirizada, seguramente terceirizada. É a terceirização do RH, sem dúvida nenhuma. Não pode ser compartilhada, porque nós não temos um momento específico para compartilhar isso e se nós dizemos que é compartilhada, qual é o espaço legítimo do compartilhar? Eu não sei. Mas se diz se é uma gestão compartilhada qual é o espaço legítimo dessa partilha? Eu desconheço, a única coisa que eu conheço é a prestação de contas no final do mês, mas qual é o momento do compartilhado. Outra coisa, a ONG não fica no serviço, quem fica aqui são os trabalhadores terceirizados, em uma condição de trabalho diferente, em um regime de contratação diferente, com salários diferentes, é isso que nós vemos.

Para a entrevistada, não restam dúvidas quanto à terceirização, tendo em vista que não existe o momento de compartilhar e sim de execução, pela equipe do NPJ, o que, segundo a mesma, é caracterizado como terceirização dos recursos humanos da unidade Creas. Ressalta que o único momento em que existe a troca é

quando a ONG presta contas do repasse recebido e do trabalho realizado (supervisão do serviço), mas que não se pode considerar esse momento burocrático como gestão compartilhada e, sim, prestação de contas.

Apresenta ainda as características de trabalho terceirizado, pois a pessoa jurídica, no caso a ONG, não fica na unidade Creas, mas sim os/as trabalhadores/as terceirizados, com regime de contratação diferenciado, além de salários e condições diferentes dos/as trabalhadores/as estatais.

Nessa mesma perspectiva, a entrevistada estatal 5 cita:

Eu acho que é uma terceirização de parte dos serviços, sim. [...] Se fosse falar, você preferiria que tivessem psicólogos e advogados do Creas? Eu preferiria. Eu queria garantir a continuidade. Mas eu também acho que esse modelo da estatal é um modelo já ultrapassado. A gente não tem que virar museu de pessoas que não se identificam com o Creas, de pessoas que não produzem. [...] Se eu tenho hoje uma família que é atendida pelo NPJ e o técnico vai embora porque ele passou num concurso, eu tenho que começar esse trabalho do zero. Mas você pode falar “ah, você tem o relatório”. [...] Para a secretaria, o NPJ realmente é o nosso RH, porque ele é responsável por esse trabalho com a família. E que o trabalho do Creas é o trabalho da supervisão (entrevistada estatal 5).

De maneira objetiva, menciona que a relação que vem ocorrendo com a equipe do NPJ é de fato a terceirização do serviço. Considera que se fosse totalmente estatal, com advogados e psicólogos, além dos demais profissionais, a continuidade do serviço seria garantida, mas, quando algum técnico do NPJ é demitido da ONG, o vínculo estabelecido com a família e/ou usuário é rompido.

Destaca ainda que o trabalho entre as equipes das unidades Creas é fragmentado, tendo em vista que cabe aos técnicos do NPJ o trabalho com os usuários e as famílias, enquanto que, para os estatais, compete a supervisão técnica dos serviços da rede. Por fim, menciona de que a forma como está configurada a relação entre as equipes, configura para a Smads que o NPJ é realmente o RH do Creas.

Embora não seja oficial, por parte da Smads, que o NPJ seja o RH do Creas, quando se propõe, em meados dos anos de 2009/2010, a inclusão do serviço do NPJ na Portaria Smads 46/2010, por reconhecer que os recursos humanos estatal naquele momento seriam insuficientes para implantar as unidades Creas, de alguma maneira, afirma-se essa situação.

Nessa unidade compartilhamos tudo, a gente discute os casos, a gente tem uma relação muito próxima com os técnicos, bem assim de respeito, de respeito ao trabalho deles, eles respeitam o trabalho da gente. Não deixa de ser uma terceirização, apesar de todo esse compartilhamento, na minha avaliação, entendeu? Porque eu acho assim, o que hoje a gente tem, acaba sendo uma terceirização do serviço; quando as ONGs executam, acaba sendo uma terceirização do trabalho. Que é compartilhado, que é um outro tipo de terceirização [...] e a gente não sabe mais. Não, não é isso. É um círculo vicioso. A gente compartilha muito, mas de fato o estado está passando para alguém executar, não é? (entrevistada comissionada 8)

Para o entrevistado estatal 4,

Com o NPJ, especificamente, eu acho que é difícil, você tenta estabelecer uma parceria para que não seja a questão da terceirização, mas se você for colocar a grosso modo é uma terceirização, o serviço público não dá conta e terceiriza. No cotidiano, no NPJ, você tenta estabelecer uma relação de parceria, estar junto, tenta discutir os casos, estar mais próximo, se for o caso até atender junto, só que nós não conseguimos (entrevistado estatal 4).

O sujeito estabelece que até existe a proposta de ser feito um trabalho de parceiro (compartilhado) entre as equipes, discutindo casos e atendendo em conjunto, mas que, na prática, não conseguem. Justifica que com o NPJ é difícil estabelecer essa parceria, além de que o fato do serviço público não conseguir ofertar o serviço, acarreta a sua terceirização.

Embora mencione existir uma relação próxima e de compartilhamento, a entrevistada comissionada 8, também destaca que o Estado vem transferindo para “alguém executar” e que nesse caso, podemos citar que além da equipe NPJ, a unidade Creas Vila Maria, também possui profissionais em cargos comissionados e que nesse caso, não fere a Lei de Responsabilidade Fiscal. (DRUCK, 2015)

Com visões distintas das apresentadas, a seguir, os sujeitos estatais 7 e 3 observam a relação como gestão compartilhada entre as equipes.

Não, eu não encaro como uma terceirização. Eu encaro mesmo como uma gestão compartilhada. É um serviço que é desenvolvido por uma organização social, é verdade, só que o tom, a política, é dada pela secretaria. Na região, eu vejo o serviço dessa maneira, tá? Uma gestão compartilhada e não um RH, um serviço para ser desenvolvido no Creas, tendo uma coordenação da própria secretaria, um funcionário público (entrevistada estatal 7).

Já para outra entrevistada:

Como eu te falei inicialmente, quando surgiu a hipótese de ter um núcleo, eu achei que ia ser a terceirização dos serviços. Fielmente ia ser a terceirização, mas com o tempo a gente busca uma gestão compartilhada, porque, como eu disse, é uma única situação e dois mandos. Então, o gestor de Creas e NPJ tem que estar muito afinado para conseguir partilhar dos mesmos objetivos para a execução do trabalho. Isso demora um tempo,

como eu falei. Você tem que agregar as formações de cada profissional; agregar crenças; agregar os valores; trabalhar isso no sentido que a política esteja estabelecida tal como se determina. Isso demanda um tempo, até que você atinja esse ápice da gestão compartilhada. Hoje eu vejo que, no nosso território, está no processo (entrevistada estatal 3).

As duas entrevistadas corroboram em suas colocações, uma vez que a primeira aponta que mesmo o serviço sendo realizado pela equipe do NPJ dentro do Creas, o tom do trabalho e da política é orientado pela Smads, com a coordenação estatal. Já a outra, acrescenta dizendo que é uma única situação com dois comandos, que partilham dos mesmos objetivos para executar o trabalho.

Em linhas gerais, existem contradições nas duas colocações, ao pensar que a gestão é compartilhada, uma vez que, como única situação, podemos mencionar a oferta do serviço à população; em contrapartida, ao ter dois comandos, não significa que o diálogo aconteça de maneira unilateral, pois o/a gerente do NPJ está subordinado à coordenação do Creas e nesse sentido, até mesmo um ofício recebido e encaminhado ao MP não é enviado sem a ciência da equipe estatal. Além disso, quando são mencionados os mesmos objetivos, ressalta-se que à equipe estatal cabe, principalmente à supervisão técnica dos serviços da rede, e à equipe NPJ as ofertas socioassistenciais, com a execução do Paefi.

Em suma, o objetivo em garantir o direito à população é o mesmo entre as equipes, mas os caminhos para alcançar vão por trilhas diferentes, o que reforça ainda mais que não podemos considerar que a gestão seja compartilhada, pois, na construção do processo, não se tem considerado a troca entre as partes envolvidas, estabelecendo o comando único por parte da equipe estatal.

Com base no referencial teórico analisado, identificamos que o binômio terceirização/precarização, a partir do avanço neoliberal nos 1990, se expande e consolida nos diferentes setores, expressando-se das mais variadas formas. Conforme já apresentado, a terceirização também assume papel central nas unidades Creas do município de São Paulo. Dado o exposto, ao implantar o Suas em todo o território nacional, amplia-se também o mercado de trabalho para esses profissionais, mas que, segundo Raichelis (2010, p. 751):

A implantação do Suas e sua rápida expansão por todo o território nacional vem ampliando consideravelmente o mercado de trabalho para os assistentes sociais e demais profissionais atuantes nessa área. Ao mesmo tempo e no mesmo processo, contraditoriamente, aprofundam a precarização das condições em que este trabalho se realiza, considerando

o estatuto de trabalhador assalariado do assistente social, subordinado a processos de alienação, restrição de sua autonomia técnica e intensificação do trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto.

Para a autora, o avanço com a implantação do Suas e o aumento do mercado de trabalho para os profissionais que atuarão nesse sistema, vêm acompanhados do aprofundamento da precarização, constatado nas unidades Creas do município de São Paulo. Nesse sentido, cabe ainda apresentar, a partir da fala dos sujeitos, situações do cotidiano dos Creas que caracterizam o trabalho como terceirizado/precarizado.

Como primeira característica para o trabalho precarizado, destaca-se a questão trabalhista, pois, segundo os sujeitos estatais, não é possível interferir no comando trabalhista, mas somente na orientação da parte técnica da equipe do NPJ.

Nós não podemos intervir na questão trabalhista o que nós podemos é na parte técnica, então eu procuro discutir os casos com eles, estar sempre perto da parte técnica e garantir o atendimento a família, mas a gestão é terceirizada, não adianta dizer que não, mas é [...] ela é terceirizada sim (entrevistada estatal 1)

Embora a questão trabalhista já tenha sido citada, ao terceirizar qualquer atividade, tanto a empresa, quanto o Estado, transferem para o terceiro as responsabilidades da legislação trabalhista, mantendo para si a gestão do serviço. Nesse caso, desde um desligamento, até uma ação na Justiça do Trabalho, deixam de ser atribuição da Smads e são assumidos pela ONG, ao realizar o convênio. Segundo Antunes e Druck (2013, p. 224), isso justifica o elevado número de ações na “Justiça do Trabalho e no Tribunal Superior do Trabalho contra as empresas tomadoras, conforme justificativa do edital de convocação da Audiência Pública sobre Terceirização convocada pelo TST, em 2011”.

Segundo o magistrado José Roberto Freire Pimenta, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), o aumento da demanda por processos trabalhistas está diretamente ligado à terceirização. Em notícia no *site*<sup>123</sup> do Tribunal Regional Federal (TRF) 4ª Região, o magistrado rebate os empresariados que justificavam o aumento das ações trabalhistas devido ao excesso de regulamentação da CLT. Para ele, o

---

<sup>123</sup> Disponível em:

<<http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/comunicacao/noticia/info/NoticiaWindow?cod=881066&action=2>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

aumento das ações tem relação com a terceirização, uma vez que nem sempre existe acordo nas primeiras instâncias.

Para o entrevistado estatal 4 existem aspectos para além dos trabalhistas:

Eu estou observando que o NPJ acaba pegando tudo que os outros serviços não dão conta, mas as vezes até mesmo que não querem, tudo que ninguém quer vai para o NPJ, eu tenho certa dó deles. Por exemplo, não tem funcionário público suficiente para buscar vaga nos serviços, NPJ; o NMSE está com uma questão seria com a família dos adolescentes que não estão dando conta, NPJ; chegam pacotes e pacotes de denúncias do disque 100, NPJ; fora que eles têm que desenvolver Paefi, grupos, reuniões, discussões de casos, ou seja, tudo acaba sobrando para eles, com uma equipe de seis ou sete, para dar conta de quatro distritos, Penha, Cangaíba, Vila Matilde e Artur Alvim. Acaba sendo muitos casos para poucos profissionais, tanto para eles quanto para nós e acaba sendo a terceirização (entrevistado estatal 4)

Não obstante estejam definidas na Portaria Smads 46/2010 as atribuições destinadas à equipe do NPJ, ou seja, o desenvolvimento do Paefi nas unidades Creas, o sujeito menciona que, além dessas atividades previstas, o NPJ assume também aquelas que os demais serviços não conseguem garantir o atendimento, ou até mesmo situações que não querem atender. Exemplifica, citando situações de vagas na rede, acompanhamento de famílias de outros serviços e realização das visitas para a confirmação ou não de denúncias.

Essas situações representam claramente a precarização desses profissionais do NPJ, pois, além de atender os vários distritos com um convênio para 120 atendimentos/mês, deverão ainda suprir a falta de parte dos profissionais estatais e ainda realizar todas as prerrogativas previstas no convênio, para, ao final do mês, fazer a prestação de contas e a liberação do recurso para a ONG realizar os pagamentos de trabalhadores e cobrir despesas com material pedagógico e alimentação.

Diante dessa situação, cabe inferir que, em determinados momentos, a equipe NPJ, quando é necessário, atua como equipe Creas.

Até que ponto ele é Creas. Às vezes ele é Creas e às vezes não é; às vezes a prefeitura legítima que ele é Creas por um determinado interesse, de dizer que nós temos Creas e que nós estamos atendendo à população, mas na medida que o NPJ tomou alguma atitude que não corresponde [...] mas isso é sobre responsabilidade do Creas, aí ele não é mais Creas, aí o Creas é a coordenadora do serviço geralmente. Mas o Creas validou isso? Ora o NPJ é Creas, ora ele não é, então é muito confuso isso. Nesse momento ele é o Creas. Ele responde como Creas. Só por uma curiosidade, pois hoje não é mais assim, mas na época que existiam as CAS o nosso NPJ só podia fazer relatório em folha de papel sulfite em branco, sem o papel timbrado da

organização, ele fazia o relatório sem nome, sem logotipo, somente a assinatura do profissional que fez o relatório e anexo a isso, ia um relatório (resumo) do coordenador do Creas, com timbre da prefeitura e com a assinatura do profissional, hoje isso mudou, nós fizemos algumas considerações, mas não acontece mais, acho que era para justamente dizer que o relatório era do Creas (entrevistada estatal 2).

Para a entrevistada, não há dúvidas de que a prefeitura legítima o NPJ como Creas justamente para dizer que está garantindo o atendimento à população, nesse caso, monta a equipe mínima prevista nos normativos legais para realizar as ofertas socioassistenciais. Mas, ao realizar alguma intervenção ou encaminhamento que foge do requerido pela Smads, o NPJ deixa de ser Creas. Nessa relação, torna-se nítida a transferência de responsabilidade na execução do trabalho do Estado (Creas) para a ONG (NPJ), o que representa a terceirização/precarização.

Como exemplo dessa situação, cita que, anteriormente, a equipe NPJ preparava o relatório de atividades em folha de sulfite em branco, sem timbre da organização e somente com a assinatura do técnico e que, anexo, era encaminhado o relatório/resumo da coordenação da unidade Creas.

Embora essa situação não mais ocorra, observa-se que, em algumas das unidades Creas da pesquisa de campo, tanto a entrada, quanto a saída de relatórios, principalmente quando se referem a encaminhamentos para o MP, não saem da unidade sem antes passar pelo aval da coordenação do Creas, o que, segundo os sujeitos, se torna uma nítida situação de prestador de serviço, ou seja, terceirizado/precarizado.

Um exemplo claro é quando fazemos a busca ativa do Disque 100. Reproduzimos um relatório em resposta a denúncia do Disque 100, ele vai para o Creas, eu não posso mandar direto. O Creas (a supervisora) faz um parecer, porque intitula o Creas, ele se manifestou, pois na verdade a denúncia vem para o Creas. Para que depois chegue até o local. Vem o ofício do MP e eu não posso mandar direto para eles, tem que passar para o Creas, pois ele sempre tem que ver o retorno. Por isso que é terceirizado, pois fica bem na ideia de ter o nome do Creas, mas o que acontece lá dentro é uma terceirização. Muita gente tem essa clareza, porque o serviço é terceirizado (entrevistada NPJ 9).

Outra situação apresentada refere-se às equipes NPJ e Creas dividirem o mesmo espaço da unidade, o que, segundo a entrevistada estatal 2, corrobora para outros desdobramentos.

O prédio tem uma equipe dividida, existe a equipe do NPJ que na verdade é o serviço conveniado e tem toda a estrutura de um serviço, com gerente, equipe técnica, verbas para vários elementos de despesa, tem uma metodologia de trabalho e uma série de coisas que configura como um



serviço e ele está dentro do prédio do Creas, então existe uma questão de identidade. [...] Que deve ser repensado, porque essa ausência de identidade, esse tipo de confusão ele gera desgaste nas relações profissionais e pessoais, nas relações dos trabalhadores do Suas que muitas vezes não tem o poder de decisão sobre isso, então é a sobreposição da coordenadora com a gerente, é a sobreposição da assistente social terceirizado do NPJ e o assistente social do suposto Creas, então, as relações as vezes ficam conflituosas, mas entre os trabalhadores que não possuem o poder de decisão que não é nosso, mas a necessidade e a tarefa de resolver é nossa, fica essa confusão. Do ponto de vista da gestão, agora, o aspecto contraditório [...] é inegável que você ter o serviço de porta aberta, independente se esse trabalhador é terceirizado ou não, é inegável que isso é um ganho para a população de uma maneira geral (entrevistada estatal 2).

Uma primeira colocação ressalta que o fato das equipes dividirem o mesmo espaço físico do serviço, contribui para a falta de identidade dos técnicos NPJ com o espaço, pois se trata de uma equipe completa, com metodologia de atendimento e recursos, mas que esta sobreposição cotidiana da equipe estatal, ora com a coordenação do Creas, ora com os técnicos estaduais, corrobora para essa falta de identidade e os conflitos entre profissionais.

A falta de identidade está para além do espaço físico, já que uma das características da precarização é justamente a fragilização das identidades individuais e coletivas (DRUCK 2009, apud RAICHELIS, 2011). Nesse sentido, sobre a construção das identidades, nota-se que:

[...] A desvalorização e descartabilidade das pessoas aprofunda o processo de alienação e estranhamento do trabalho, radicalizando a coisificação das relações humanas e fragilizando as identidades individual e coletiva e a dimensão ética do trabalho, principalmente pela situação de desemprego estrutural. (DRUCK 2009, apud RAICHELIS, 2011, p. 430),

A essa fragilização da construção da identidade da equipe NPJ, além das situações mencionadas pela autora, podem também contribuir os diferentes comandos para executar o serviço; ser um dos únicos serviços da política de assistência social do município de São Paulo a não ter o próprio espaço físico para atender à população; a não garantia de continuidade do convênio entre a ONG e a Smads, causando insegurança entre os trabalhadores, e até mesmo a realização do trabalho estranhado<sup>124</sup>, pois, tanto no resultado (produto), como na relação (processo), esses profissionais não se reconhecem como sujeitos, tendo em vista que não fizeram parte da construção da proposta de criação dos NPJs e em muitas

<sup>124</sup> Conferir *Trabalho estranhado e propriedade privada*. In: MARX, K. Manuscritos econômico-filosóficos. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 79-90.

situações não possuem autonomia para tomadas de decisões, ou, como menciona Iamamoto (2008a, p. 63), no caso dos assistentes sociais, dispõem de “relativa autonomia na efetivação de seu trabalho.”

Ainda segunda a entrevistada estatal 2, essa perspectiva tem colaborado para situações conflituosas, pois se tratam, muitas vezes, de dois comandos para um mesmo profissional, além das próprias situações de hierarquia já destacadas ou como a citada pela entrevistada NPJ 8:

Eu não tenho que me queixar da supervisão, mas tem funcionários que às vezes não entendem durante a discussão, tem muita teoria, mas eu acho que você tem que ter a junção dos dois e às vezes não entende a nossa prática e é compreensível, porque fica na questão mais administrativa e burocrática e não compreende que às vezes precisamos flexibilizar, encontrar outros meios e deixar algumas teorias um pouco de lado, mudar o jeito de falar [...] porque nós estamos com o usuário e é uma população vulnerável e é a gente que trabalha com eles (entrevistada NPJ 8).

Na mesma perspectiva de cisão das equipes NPJ e Creas, o sujeito NPJ 1 menciona:

Ele deixa de ser um centro de referência, para passar a ser um centro de supervisão administrativa e técnica, então, não acompanha, não conhece o contexto, não está no dia-a-dia. O Creas fica numa situação mais administrativa e técnica e não necessariamente de atendimento, encaminhamento e defesa de direitos. A defesa de direitos é feita pelo NPJ e não pelo Creas, fica meio bipartite (entrevistado NPJ 1).

Tanto o duplo comando, como as situações conflituosas são evidenciadas na fala da entrevistada NPJ 8, ao mencionar que alguns/as supervisores/as possuem muita teoria nas discussões de casos, além do conhecimento administrativo, mas que o distanciamento do cotidiano com os usuários acarreta em uma linguagem muito teórica e pouco flexível se consideradas as realidades encontradas, fato que, nitidamente contribui para conflitos entre os profissionais da unidade Creas.

Nesse mesmo sentido, o entrevistado NPJ 1 ressaltou haver a divisão entre as equipes, pois o Creas deixou de ser um centro de referência e se tornou um centro administrativo de supervisão dos serviços da rede conveniada, realizando estritamente a supervisão técnica, enquanto que a equipe NPJ é encarregada da defesa de direitos (via oferta do Paefi) dos indivíduos e das famílias atendidas no serviço.

Nota-se uma aproximação entre a fala dos dois sujeitos, pois é justamente esse distanciamento da equipe estatal com os usuários do serviço que tem

despertado os conflitos entre as equipes técnicas. Ao se distanciar dessa realidade, que se transforma cotidianamente, perde-se a dimensão das relações sociais estabelecidas entre os sujeitos.

Outrossim, notam-se características de precarização dos trabalhadores da equipe NPJ, para além das já mencionadas, como:

Nós, enquanto ONG, desde o salário, desde o acesso às coisas, no caso do transporte. Essa liberdade de fazer, de ter mais locomoção e tudo o mais. E sem contar que nós prestamos um serviço de qualidade. Tenho consciência absoluta que nosso trabalho, não digo só o nosso aqui, mas de todos os NPJs é um serviço de muita qualidade e para o município isso é bom. O município fica só com os bônus, porque a ONG fica na responsabilização de todas as outras peças burocráticas e tem que acolher os funcionários que não tem a cobertura do município. Nós não temos nada, a não ser o nosso salário e nada mais. Por quê? Porque a ONG não tem como dar essa cobertura. Ela não tem também como oferecer porque ela não recebe do município. Eu vejo que para o município é um bom negócio. Cadê o concurso público? Quanto profissional está aí na rede prontinho para trabalhar. Cadê o concurso público? Então, nesse sentido eu vejo que é uma parceria bem desigual (entrevistada NPJ 12).

Segundo a entrevistada NPJ 12, todos os NPJs prestam serviços de qualidade, mas cabem ao Estado, no caso a Smads, os bônus e à ONG as responsabilidades burocráticas e administrativas. Embora toda a responsabilidade trabalhista, os encargos e outros fiquem a cargo da ONG, ao estabelecer a terceirização como prerrogativa para parte dos serviços públicos, essas e outras questões são firmadas a partir dos convênios realizados entre os entes federativos e as ONGs.

Para a entrevistada, a ONG só consegue repassar o salário e nada mais, para o trabalhador, não existindo benefícios, como vale-transporte, vale-refeição, convênio médico, entre outras situações típicas de precarização dos trabalhadores da rede conveniada. Além dessa situação, nota-se o que determina trabalhadores de primeira e segunda categorias, como é mencionado pela entrevistada NPJ 10.

Outra coisa é a questão do transporte aqui, nós não temos acesso ao transporte da prefeitura e se eu quiser ir até a Vara da Infância para fazer uma reunião eu tenho que ir de lotação, eles têm o transporte, mas não disponibilizam para nós e o correto seria. São pequenos detalhes que colocam a situação de quem trabalha na ONG para baixo, não igualitário (entrevistada NPJ 10).

Essa situação de tratamento diferenciado reforça ainda mais a ideia de terceirização/precarização da equipe NPJ, uma vez que, ao realizar reunião em uma instituição do Judiciário, o técnico da equipe NPJ, como aquele que principalmente

oferta o atendimento à população e representa o trabalho de serviço especializado e de defesa de direitos da unidade Creas, por uma característica dessa gestão ou da parceria estabelecida, não pode utilizar o veículo da prefeitura.

Por fim, entre as características que evidenciam a terceirização/precarização dos serviços públicos e da equipe NPJ, é apresentado o atraso em repasse de verbas, que segundo o entrevistado NPJ 5.

No NPJ nós temos uma média mais de RH do que tudo, então não dá para oferecer ao usuário melhores condições do que nós podemos, do que oferecemos. E por conta também desses atrasos que às vezes tem alguns repasses que não vêm. No caso do NPJ, algumas vezes já não vieram repasses, deste NPJ. E esses atrasos, como atraso dos pagamentos, gera descontentamento na equipe e com esses descontentamentos a produtividade cai, então, tudo é uma cadeia.

Para o sujeito, além da verba ser pouca e impossibilitar a oferta de melhores condições para os usuários do serviço, em alguns momentos, ocorre o atraso no repasse e, conseqüentemente, no pagamento de salários, que corrobora para o descontentamento da equipe e a baixa produtividade.

Sobre a situação do repasse de verba para as ONGs ofertarem o NPJ, no edital Smads 099/2016 consta “a abertura de procedimento de seleção para a instalação do serviço socioassistencial denominado serviço: Núcleo de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico – NPJ”<sup>125</sup>, para o distrito de Cidade Dutra, pertencente à SAS Capela do Socorro. Nesse edital, identifica-se que o repasse mensal de recursos para a ONG, que possui isenção da cota patronal do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), é de R\$ 24.313,34 e a que não possui a isenção é de R\$ 28.908,04.

Desse total, no caso da ONG que não é isenta da cota patronal, aproximadamente 94,5% de todo o repasse recebido da Smads é destinado aos recursos humanos e trabalhistas, a saber: R\$ 17.144,43 refere-se a pagamento de recursos humanos; R\$ 10.195,79, a encargos sociais; e R\$ 1.567,82 são divididos entre alimentação, material pedagógico e outras despesas para atendimento.

Considerando esses valores, compreende-se, quando o sujeito NPJ 5 menciona que o repasse é quase total para recursos humanos, que dificilmente

---

<sup>125</sup> Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/edital/smads/2016/2016-099\\_edital.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/edital/smads/2016/2016-099_edital.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2016.

conseguirão ofertar melhores condições para os usuários, pois tanto a verba de alimentação, de R\$ 285,06, quanto a de material pedagógico, também de R\$ 285,06, são insuficientes para ofertar uma atividade para além do espaço da unidade Creas.

Apesar da sua importância e das relevantes experiências observadas com a pesquisa de campo, de modo geral, não se pode desconsiderar que as atividades que vem sendo realizadas pela equipe NPJ, é tanto precarizada como terceirizada, pois notam-se características no cotidiano dos sujeitos semelhantes às teóricas apresentadas no início deste capítulo. Essas situações ocorrem no município de São Paulo em praticamente toda a rede de serviços socioassistenciais, em que cerca de 98% dos serviços são realizados por ONGs e, segundo Druck (2015, s.p.):

[...] Criou-se e ampliou-se a diversidade de modalidades de terceirização na esfera pública, a exemplo de: concessão, permissão, parcerias, cooperativas, ONGs, Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Um quadro em que parte dos serviços públicos é realizada não mais pelo “servidor público”, profissional concursado, mas pelos mais diferentes tipos de trabalhadores, em geral empregados de forma precária, com contratos por tempo determinado, por projetos, sem os mesmos direitos que o funcionário público e com salários mais baixos.

A fala da autora representa justamente as situações encontradas nas unidades Creas da pesquisa de campo e tendo conhecimento de que os demais Creas do município de São Paulo também possuem equipes NPJ e estatal no mesmo espaço físico, pode-se estender essas relações a praticamente todos os Creas da capital paulista, em que parte dos serviços públicos não são mais realizados por servidores estatais, mas sim pelas novas modalidades de trabalhadores/as terceirizados/as.

Conforme já apresentado, essa situação está relacionada ao início do neoliberalismo, quando se propôs a desvalorização do funcionário público, justificando o Estado como cabide de emprego, inchaço da máquina pública, aumento da ineficiência (RAICHELIS, 2010). De fato, esse discurso foi observado na pesquisa de campo, principalmente feito pelos profissionais da equipe do NPJ, justificando que nem sempre o que é totalmente público é bom ou que a garantia da qualidade do trabalho está relacionada à execução pela ONG.

Embora a pesquisa de campo tenha sido realizada em cinco unidades Creas do município de São Paulo, a pesquisa documental feita a partir do Censo Suas de 2015 e a entrevista com a diretora nacional da SNAS, de alguma forma, revelou que a situação de terceirização encontrada na capital paulista também tem se reproduzido nas demais regiões do País, principalmente Norte e Nordeste, quando os dados evidenciaram que muitos/as dos/as trabalhadores/as dessas regiões não estão no regime estatal.

Por fim, podemos destacar que um dos objetivos para realizar o presente estudo foi justamente compreender se a relação estabelecida entre as equipes do NPJ e estatal, nas unidades Creas, é compartilhada ou terceirizada. Dessa forma, as entrevistas realizadas com os 23 sujeitos das cinco unidades Creas, com as duas diretoras da PSE da SNAS e Smads e as duas técnicas da Smads, além das pesquisas documental e bibliográfica revelaram que, o trabalho da equipe NPJ é terceirizado e precarizado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho dedicou-se a analisar as particularidades e características adotadas pelas Smads, quanto à gestão do serviço Creas no município de São Paulo. Essa inquietação quanto à temática Creas no município de São Paulo provocou o desejo de conhecer e aprofundar criticamente o serviço NPJ, que está inserido na proteção social especial de média complexidade e referenciado no Creas.

Cabe ressaltar que o NPJ é um serviço tipificado somente no município de São Paulo, por meio da Portaria Smads 46/2010, e não possui referência na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo CNAS.

As particularidades quanto à proposição do NPJ foram apresentadas ao longo dos quatro capítulos, mas cabe destacar que, a partir da entrevista realizada com a diretora da PSE da SNAS, evidenciou-se que o serviço é uma proposta do próprio município e que a gestão federal não possui (ou possuía) ciência dessa forma de implantação e execução das ofertas socioassistenciais nos Creas na capital paulista.

Esse modelo adotado para implantar os Creas demonstra a opção das diferentes gestões da Smads (tendo em vista que o Creas e o NPJ começaram a ser implantados no ano de 2008, em São Paulo), para suprir a falta de profissionais estatais que ofertassem o atendimento social à população nos Creas.

Com base nessas inquietações, a pergunta norteadora problematizou que, devido às particularidades do município de São Paulo, a Smads adota um modo próprio de implementação de parte do Suas, principalmente das unidades Creas, a partir do ano de 2008, quando se justifica uma gestão compartilhada para implantar as unidades em convênio com ONGs, em que convivem no mesmo serviço uma equipe de técnicos estatais e outra de técnicos especificamente terceirizados através do NPJ?

Embora o município de São Paulo possua suas particularidades de metrópole, foi uma escolha da gestão da Smads implantar as unidades Creas em regime de

parceria com ONGs, uma vez que o atual formato não possui características de gestão compartilhada, mas sim terceirizada de prestação de serviços.

Uma primeira reflexão refere-se ao conceito de seguridade social adotado a partir da Constituição Federal de 1988, que propôs a reorganização e reestruturação das políticas de saúde e previdência social, com a de assistência social, mas, na prática, constata-se que essa proposição não se consolidou em um sistema integrado e articulado, já que a previdência social está ligada ao direito trabalhista e à contribuição prévia, enquanto a saúde e a assistência social são consideradas como direitos universais e seletivos.

Essa fragmentação das políticas sociais fortalece a lógica do contrato junto à previdência social, favorecendo principalmente a estratégia neoliberal, adotada no Brasil a partir dos anos 1990. É nesse contexto de agravamento e retração das políticas sociais que ganha relevância, nesta análise, de um lado, a política de assistência social, reconhecida a partir da Constituição Federal de 1998 e da promulgação da Loas, em 1993, como política pública e, de outro, o fortalecimento da lógica neoliberal, com a Reforma do Estado e o proposto com o programa Comunidade Solidária, que coloca a efetivação da assistência social como política pública, já que a Reforma do Estado visava à privatização de empresas e dos serviços públicos, e a publicização do setor público não estatal, descentralizando a execução de serviços, então fortalecidos com o programa Comunidade Solidária.

Nesse contexto, também ganha centralidade o conceito de terceirização, uma das formas de precarização do/a trabalhador/a, solidificada a partir dos anos 1990, com a expansão e ampliação ao setor público, no Brasil, com a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (DRUCK, 2015).

Neste trabalho, o objetivo não foi esgotar os limites postos pela PNAS/2004 e a NOB-Suas/2005, brevemente apresentados e pontuados nos diferentes capítulos, como os impostos às famílias a partir das políticas públicas neoliberais, que focalizam a proteção dos indivíduos e o acesso a determinados benefícios de transferência de renda a partir de condicionalidades que acarretam sobrecarga, principalmente, para as famílias pobres e vulneráveis, caracterizando, assim, o denominado familismo (MIOTO, 2010). Sobre o território, embora seja o lócus de expressão das questões sociais e estratégico para as intervenções dos serviços



socioassistenciais, cabe atentar para o limite atribuído por sua homogeneização como territórios de pobreza e criação de guetos (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS *et al.*, 2012). Ainda sobre o território, denota-se a necessidade de rever o número de habitantes utilizado para definir o porte do município, uma vez que ainda se baseia nos dados do Censo IBGE de 2000.

Além dos limites mencionados, destaca-se a divisão das proteções sociais em básica e especial. Apesar de ser considerada estratégia para superar o caráter compensatório da assistência social (SPOSATI, 2006), envolve uma linha tênue, em que transita a família e os indivíduos e, por isso, cabe refletir sobre qual critério determinará o acesso à proteção social básica e/ou à especial. Será um PTR? Será a quebra de vínculos familiares e comunitários? Será uma denúncia recebida pelo Disque 100?

Apesar dessas questões necessitarem de aprofundamento, são premissas a educação permanente dos profissionais que operacionalizam o Suas, de forma que contribua para maior conhecimento e clareza sobre as diferentes proteções sociais e atenção especializada exigida para o atendimento nos Creas; a necessidade de manter maior aproximação, principalmente dos serviços Cras e Creas, com as instituições do SGD, realizando a referência e contrarreferência e a relevância dos gestores que pactuam e criam protocolos pensá-los a partir da realidade e em conjunto com os profissionais e usuários que estão e utilizam dos serviços.

Destacamos essas indagações, pois em nossa pesquisa de campo identificamos que nem sempre existe aproximação entre os dois principais serviços da assistência social nos territórios, Cras e Creas, e em alguns momentos denota-se uma clara fragmentação entre as proteções sociais básica e especial. Outra observação é que, o NPJ proposto na Portaria Smads 46/2010 foi pensado, principalmente, por gestoras/es das CAS e, por isso, não está atrelado à realidade dos diferentes territórios do município de São Paulo. Também há ausência de diálogo entre as gestões federal e municipal, tendo em vista que a diretora federal da PSE da SNAS desconhece a forma de gestão adotada pela Smads nos Creas.

Considerados esses limites, cabe principalmente refletir sobre o proposto nos normativos legais quanto ao serviço Creas, visto ser evidente a pouca materialização do serviço na PNAS/2004 e na NOB-Suas/2005 (instrumentalização

ampliada a partir de 2011 com o documento *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas*), ou, conforme apontam Gomes e Nery (2013), esses normativos tratam o Creas de forma genérica.

Essa pouca materialização corroborou para a forma adotada pela Smads na gestão dos Creas, apesar dos normativos legais serem precisos de que se trata de uma unidade pública estatal e "que devido sua natureza pública, o Creas não pode ser administrado por entidades e organizações privadas de assistência social" (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS, 2011, p. 26).

Com base nessa colocação, é possível afirmar que a Smads vem adotando um modo próprio de gerenciar as unidades Creas, pois, de um lado, mantém sob o comando estatal a gestão do serviço (seguindo a orientação dos normativos legais), e de outro transfere para a equipe do NPJ, por meio de convênio com uma ONG, todas as ofertas socioassistenciais previstas no Paefi.

Essa realidade dos Creas, encontrada no município de São Paulo, em que convivem no mesmo espaço físico duas equipes em regimes trabalhistas distintos, também é notada nacionalmente, quando, ao analisar os dados do Censo Suas de 2014 e 2015 e entrevistar a diretora da PSE da SNAS, os números pesquisados revelaram que, dos 22.288 trabalhadores/as dos Creas, 8.401 são servidores estatutários; 1.661 são empregados públicos do regime da CLT; 1.973 são comissionados; e 10.253 são profissionais com outros vínculos não permanentes, dessa forma, apenas 37,70% são profissionais servidores estatutários.

Essa tendência de trabalhadores atuarem no Suas em regime sem vínculo permanente, vem ocorrendo desde meados de 2005, quando existiam 34.057 trabalhadores/as e em 2010 já chegavam a 60.514 (RAICHELIS, 2010).

Esses dados denotam a forma como o Suas foi e vem sendo implantado em todo o território nacional, permeado de contradições e fragilidades, revelando assim que parte das ofertas socioassistenciais previstas nas unidades Creas, são terceirizados para equipes de ONGs, cooperativas, pessoas jurídicas, e outras, acentuando a precarização de profissionais, aumentando os subcontratos, reduzindo os direitos trabalhistas e concursos públicos.

Dados dos/as trabalhadores/as do Suas demonstraram ainda que, em algumas regiões, existem Creas que não possuem advogado em seu quadro mínimo de referência, fato mencionado pela diretora da PSE da SNAS como um dos desafios nacionais para o Creas e também identificado no município de São Paulo, já que a impossibilidade de haver concurso público para advogados, tornou-se uma das justificativas, assim como para o profissional de psicologia e os poucos assistentes sociais concursados, apresentadas para a criação das equipes do NPJ.

Apesar dos entraves elencados no capítulo II, item 2.4, pela diretora da PSE da Smads, cabe ressaltar que a unidade Creas Sé garantiu o advogado na equipe por meio de cargo comissionado. Torna-se contraditório, assim, que no município uma unidade consiga contratar o advogado e ainda manter os/as demais técnicos/as estatais, enquanto nas outras, somente a coordenação e dois ou três técnicos/as são estatais.

Outra particularidade também constatada, mas na gestão estadual da assistência social refere-se à ausência de unidades Creas regionais e a concentração dos/as trabalhadores/as da proteção social especial em unidades de acolhimento conveniadas, revelando assim, a pouca intenção do governo do estado de São Paulo em organizar o Suas com execução direta dos serviços socioassistenciais.

A realidade encontrada no município e no estado de São Paulo revelam a opção política de transferir parte da execução do Suas para ONGs. Inclusive, ressaltando que o modelo de Creas adotado por São Paulo aponta uma forma velada de execução do serviço, da qual a gestão federal não possui conhecimento. O fato de todas as ofertas socioassistenciais de atenção à população atendida nos Creas serem realizadas pela equipe do NPJ, levou alguns sujeitos estatais a mencionarem que ao executarem majoritariamente a supervisão técnica dos serviços, os distanciam das famílias e dos usuários dos Creas. Achado importante da pesquisa, é o foco da atuação da gestão municipal na supervisão e no controle financeiro, sem atendimento direto à população demandatária dos serviços (exceção dos Creas Campo Limpo e Sé, mencionados no Capítulo III).

Cabe destacar que, em média, os/as técnicos/as estatais dos Creas entrevistados na pesquisa de campo supervisionam sete serviços, com exceção do

Creas Vila Maria em que a técnica supervisiona nove serviços, quadro que nos leva a questionar a qualidade da supervisão técnica na garantia do melhor atendimento aos usuários e as precárias condições de trabalho dos servidores envolvidos nas atividades dos Creas.

Esse acúmulo de serviços supervisionados corrobora para que a supervisão deixe de ser técnica e passe a ser meramente de prestação de contas (controle financeiro) e, em algumas unidades, até mesmo de fiscalização, secundarizando o processo reflexivo (RAICHELIS, 2010; 2011) e dando lugar à cultura gerencialista, nesse caso, revelando cisão entre as equipes estatais e do NPJ.

Atrelado à supervisão técnica dos serviços, ocorre o distanciamento desse profissional estatal da população das unidades Creas, visto que uma das entrevistadas estatal considera que o trabalho de supervisão faz com que o profissional se torne burocratizado e de gabinete, desaprendendo como acolher, atender, fazer visitas, enfim, o trabalho social com indivíduos e famílias. Esse distanciamento dos profissionais estatais dos usuários do Suas e do cotidiano das unidades pouco corroboram para a formulação, reflexão, mediação teórica, técnica e ética, tanto para os assistentes sociais, quanto para os demais profissionais.

Outro fator também observado, que acentua o pouco processo reflexivo e afeta tanto os profissionais estatais, quanto os do NPJ, é a elevada demanda que as unidades Creas visitadas devem responder de expedientes (ofícios) para os órgãos do SGD e, principalmente, para o Ministério Público, tendo em vista os prazos determinados e o caráter emergencial exigido por essas instituições (GOMES; NERY, 2013).

Segundo os entrevistados, ou realizam o trabalho de acompanhamento dos indivíduos e famílias, ou respondem aos ofícios do Ministério Público, confirmando a pouca articulação interinstitucional entre Smads, Creas e instituições do SGD. Um dos caminhos para a articulação interinstitucional, decerto seja fortalecer a prática de audiências concentradas nos territórios das unidades Creas, como as experiências destacadas no capítulo III, ampliando a participação das instituições do SGD.

Nota-se ainda que, na dinâmica das unidades Creas, existem redes socioassistenciais articuladas nos territórios e que possuem espaços de reflexão

constante, mas que ainda se limitam, principalmente, às áreas de assistência social e saúde, reforçando, assim, a pouca ou inexistente articulação intersetorial no município. Essas redes locais também se tornam importante espaço de acesso dos usuários dos Creas aos serviços do território, mas, segundo os entrevistados, muitas vezes esse atendimento só é garantido via judicialização.

Para os profissionais do NPJ, a opção da Smads, quanto à gestão dos Creas, faz com que essa equipe seja responsável por dar respostas à população atendida e que o tamanho dos territórios, a elevada demanda e os poucos profissionais, fazem com que o trabalho se torne cada vez mais precário, inclusive fazendo escolhas de quem será ou não atendido, já que os convênios são em média para 120 atendimentos/mês e, em algumas unidades, chegam a 400 atendimentos/mês. Para esses profissionais, esses números revelam a necessidade de reestruturar o serviço NPJ, revendo a quantidade de atendimentos/mês e ampliando o número de profissionais para atendimento e acompanhamento.

Também caracteriza a precarização da equipe NPJ o fato de existirem duas equipes no mesmo serviço, e um duplo comando, criando hierarquias, profissionais de primeira e segunda categorias e conflitos entre as equipes. Essa realidade de precarização, seja no cargo de gerente, técnico/a, administrativo/a, ou operacional, desperta, principalmente nos profissionais do NPJ, a insegurança trabalhista que, segundo Iamamoto (2008a), a precarização trabalhista e suas inseguranças tornam-se expressões da questão social.

As situações que caracterizam a precarização da equipe do NPJ também decorrem de ser um dos únicos serviços da política de assistência social do município de São Paulo a não ter o próprio espaço físico para atender à população e não possuir horas técnicas para a supervisão dos profissionais.

Ainda foi destacado por alguns dos entrevistados que o NPJ atua como recursos humanos dos Creas. Podemos exemplificar essa definição, já que o fluxo de entrada e saída de relatórios para outros serviços da rede e instituições do SGD, depende do aval da coordenadora/o da estatal, ou seja, tanto para realizar a intervenção, como para a elaboração do relatório, a equipe do NPJ necessita da ciência da coordenação estatal.

Apesar dessa clara situação de prestação de serviços por parte da equipe do NPJ, também foi mencionado por entrevistados que em outros momentos a equipe fazia o relatório em papel sem timbre, que era encaminhado como anexo ao relatório da equipe estatal do Creas.

Nessa perspectiva, as situações apresentadas ao longo deste trabalho corroboram no sentido de não existir gestão compartilhada nas unidades Creas, tendo em vista que pressupõe o diálogo, a construção coletiva de todo o processo e, principalmente, a tomada de decisão em conjunto, ou seja, uma gestão que propõe interação ativa entre o Estado e a ONG e que não deve se resumir à execução de um convênio ou na terceirização de serviços, mas sim na execução conjunta (COMPART; NEVES, 2008).

Identificamos que os entrevistados, de modo geral, mencionaram não fazer parte de uma gestão compartilhada, mas da terceirização/precarização de parte dos serviços ofertados na unidade Creas, já que, para alguns, a única diferença entre a ONG e uma empresa executora do serviço, seria o lucro que a natureza da segunda almejaria. Para outros, a ideia de compartilhar só existe no papel e que um dos poucos momentos de troca, se faz na prestação de contas do trabalho realizado. Além das consequências já apresentadas dessa terceirização/precarização, nota-se a fragilização das identidades individuais e coletivas da classe trabalhadora. (DRUCK, 2009 apud RAICHELIS, 2011).

Mesmo com as particularidades de uma metrópole, com base nessas afirmações e no referencial teórico analisado, nossa hipótese se confirma, ao constatar que a forma como os Creas foram e estão sendo implantados no município de São Paulo foi uma escolha da Smads, ao definir que as ofertas socioassistenciais previstas no Paefi sejam executadas por ONGs, por meio de convênio; e que, as características encontradas na pesquisa de campo ainda revelaram que a Smads adotou um arranjo alicerçado na terceirização/precarização da equipe do NPJ.

A partir deste estudo, é possível propor outros que contemplem questões aqui brevemente tratadas e que ampliem as considerações apontadas nesta pesquisa. Nessa direção, apontamos pautas de debate para o aprofundamento do Suas e, em particular, da PSE: a fragmentação das políticas sociais e a fragilidade do sistema de seguridade social brasileiro; os limites postos à PNAS e ao Suas, como o imposto

às famílias com a focalização das políticas sociais; o cuidado com a homogeneização de territórios de pobreza; a atenção ao definir o tipo de proteção que o sujeito e a família receberá, se proteção social básica ou proteção social especial de média e alta complexidades; o distanciamento entre as unidades Creas e Cras, os demais serviços e as instituições do SGD, definindo papéis e construindo protocolos em conjunto para a proteção social de indivíduos e famílias; a ausência de rede intersetorial e interinstitucional no município de São Paulo; o distanciamento entre as gestões federal, estadual e municipal, além da fragilidade de alguns pactos para a implantação e consolidação do Suas, principalmente em relação à ausência da gestão do estado de São Paulo; compreender a opção da gestão da Smads, ao atribuir majoritariamente que técnicos estatais realizem a supervisão técnica e financeira dos serviços socioassistenciais da rede; e aprofundar a gestão proposta para os Creas com o NPJ na execução das ofertas socioassistenciais do Paefi.

As indagações levantadas neste estudo apontam a necessidade de o Suas avançar na superação da cultura filantrópica, clientelista e de benemerência atribuída historicamente à assistência social e que, de alguma maneira, ainda persiste no cotidiano dos diferentes serviços da assistência social, como também na mídia e sociedade em geral. Essa cultura é reforçada cotidianamente aos sujeitos que atuam nesses serviços, com a imposição do gerencialismo e reforçada com a inexistência de políticas de educação permanente para os/as trabalhadores/as do Suas.

Outro fator é a prática de primeiro-damismo, já conhecida nos governos estaduais e municipais e retomada no governo federal, a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2016, quando o programa Criança Feliz<sup>126</sup> passou a ser coordenado pela primeira-dama, Sra. Marcela Temer. Além de recuperar o primeiro-damismo no governo federal, o programa Criança Feliz, revive a prática histórica com as visitadoras sociais, mas sob a lógica de contrato precarizado.

---

<sup>126</sup> Decreto 8.869, que institui o programa Criança Feliz, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) que visa promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, priorizando gestantes e crianças de até três anos beneficiárias do Bolsa Família, e as de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A conjuntura regressiva instaurada a partir do golpe político parlamentar que empossou o vice Michel Temer impõe enormes desafios de resistência aos/as trabalhadores/as, em todas as frentes de luta pela defesa dos direitos sociais, historicamente conquistados. Essa preocupação ganha centralidade, já que um dos primeiros atos foi a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, na Câmara dos Deputados e PEC 55, no Senado, que propõe o congelamento de verbas para as políticas sociais por até 20 anos.

Entre as políticas que, principalmente, serão atingidas, estão a educação, a saúde e também a assistência social, que terão reduzidos os orçamentos, concursos públicos e a oferta de direitos sociais. Essa decisão denota clara posição política desse atual governo por reduzir os direitos sociais da classe trabalhadora e revela ainda a inexistência de um sistema de seguridade social articulado e pactuado para o bem-estar dos cidadãos brasileiros, já que a PEC 241 desconsidera, nessas medidas, os gastos com a Previdência Social.

Na esteira da PEC 241, destacam-se ainda as reformas da Previdência e a Trabalhista, que estão em curso no Congresso Nacional e foram bandeiras para a reeleição do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e eleição do presidente do Senado, Eunício Oliveira. Com a aprovação dessas reformas, possivelmente aumentará ainda mais a procura dos sujeitos por renda complementar ou intervenções dos Cras e Creas, já que a proposta para idade mínima de aposentadoria prevê 65 anos de idade.

Quanto à reforma Trabalhista, ganha centralidade a flexibilidade dos contratos temporários e o PL 4.330/2004 (no Senado, tramita como Projeto de Lei Complementar (PLC) 30) que visa à terceirização total das atividades (ANTUNES, 2015). Essas características adotadas, reforçam a ideia de um Estado autoritário e hegemônico, que esteve sempre a serviço da burguesia e dos interesses privados. Nessa perspectiva vale resgatar as reflexões de Coutinho sobre o Estado brasileiro:

O fato de esse Estado ter sido muito forte e de ter aparentemente se superposto à ordem privada não anula, de modo algum, uma realidade fundamental: a de que toda essa força esteve sempre – em primeira ou em última instância, mais em primeira do que em última – a serviço de interesses estritamente privados. A primeira manifestação desse ‘privatismo’ reside no fato de que esse Estado sempre apresentou (para usar o conceito de Weber) fortes características patrimonialistas, sendo tratado na prática, pelos seus ocupantes, como propriedade pessoal, o que levou aos muitos fenômenos de nepotismo, clientelismo, corrupção etc., que todos



conhecemos e que prosseguem de certo modo até hoje (COUTINHO, 2006, p. 183, aspas do original).

Essa atual conjuntura coloca à prova os avanços da política de assistência social, revelando a opção do Poder Executivo (federal, estadual e municipal) e Legislativo (federal, estadual e municipal), para a redução dos direitos sociais e trabalhistas historicamente conquistados.

Esse risco também está posto no município de São Paulo, visto que, apesar do curto período de mandato, iniciado em janeiro de 2017, o prefeito, João Dória Jr., e a secretária da Smads, Sonia Francine Gaspar Marmo (Soninha), já demonstraram que o tom da gestão será no sentido de práticas higienistas e segregadoras, recuperando, assim, formas tradicionais e conservadoras para a assistência social.

Nesse sentido, podemos considerar que existe um pacto para a desconstrução da assistência social como política pública e o desmonte do Suas, evidenciado com a PEC 241, as reformas propostas e previstas no governo federal, além da gestão para a assistência social adotada a décadas pelo governo do estado de São Paulo e agora retomada, a partir de janeiro de 2017, no município de São Paulo.

Essas questões colocam em risco a concepção de assistência social como política pública, historicamente construída por diferentes sujeitos em seus cotidianos, seja por aqueles que demandam os serviços, seja por aqueles que os operacionalizam e executam. Esse risco também está presente na responsabilidade estatal com a implantação e consolidação do Suas, uma vez que se nota a ausência do Estado na execução dos serviços de assistência social, e transferindo para as ONGs, mediante a relação público-privada, a execução de parcela significativa dos serviços de proteção social básica e especial.

Nessa agenda neoconservadora, destaca-se ainda: a redução dos recursos destinados ao Suas; a centralização das ações da assistência social na gestão federal, desconsiderando os avanços com a municipalização da política; a opção política em investir no Suas, via terceiro setor, reduzindo os serviços e o comando estatal; a fragilização e cooptação dos conselhos deliberativos<sup>127</sup>. (SILVEIRA, 2016).

---

<sup>127</sup> Referimo-nos, ao ocorrido no Conselho Estadual de Assistência Social de Alagoas, quando em plenária ocorrida em 15 de dezembro de 2016, o colegiado do conselho deliberou pela não aprovação do programa Criança Feliz, tendo em vista que o mesmo “[...] não traz qualquer inovação à política de

Essas situações revelam quanto o Suas é diverso e contraditório nos diferentes níveis de gestão (básica, inicial e plena) e nos entes federativos. Exemplos dessa contradição são as práticas terceirizadas encontradas no município de São Paulo e que provavelmente serão mantidas e ampliadas para novas unidades Creas.

Por fim, desejamos que este estudo contribua com os/as usuários/as dos serviços, conselheiros/as, profissionais, pesquisadores/as e estudantes que cotidianamente são desafiados a implantar o Suas no Brasil, no estado e no município de São Paulo, resistindo as antigas e às novas artimanhas impostas às políticas sociais e, principalmente, à política de assistência social.

Finalizando, é possível afirmar que esta pesquisa agregou conhecimentos significativos, que, certamente, passaram a modificar nossa visão pessoal, profissional e intelectual.

---

assistência social, cuja construção tem seu delineamento oficial, iniciado na Constituição de 1988, e ainda favorece a possibilidade de retorno a abordagens de caráter disciplinador e de controle dos pobres, com reforço de papéis tradicionais que aprofundam as desigualdades de gênero e as práticas de comportamentos violadores de direitos no contexto familiar, resvalando no retorno ao assistencialismo e à filantropia” (Resolução n. 27/2016 publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas de 31 de dezembro de 2016). Ocorre que, tal deliberação fora revertida em reunião ocorrida em 9 de fevereiro de 2017, quando na ocasião estiveram presentes todos os representantes do governo, “[...] algo inédito nas reuniões ordinárias do CEAS, foi feito o aceite ao programa Criança Feliz pela plenária, revogando uma resolução legítima deste CEAS. Parte dos conselheiros presentes declarou que apesar de não estar de acordo com o programa se viam compelidos a votar devido a posição dos gestores dos órgãos e entidades que representam. Assim, o programa Criança Feliz foi acatado, revogando-se a deliberação anterior, abrindo um precedente ímpar na desconstrução do controle social que, a partir de então, fica refém dos interesses do órgão gestor, fragilizando sua autonomia e independência.” (Renúncia na Presidência do Ceas Alagoas expõe o desrespeito ao controle social em nome do programa Criança Feliz, in: <https://maissuas.org/>, acesso em 18/fev./2017).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLI, Sonia. Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. **Informação & Informação**, Londrina, v. 12, n. esp., 2007.

AMARAL, Ângela S., CESAR, Mônica. O trabalho do assistente social nas fundações empresariais In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

ANTUNES, Ricardo. A sociedade da terceirização total. **Revista da ABET**, v. 14, n. 1, jan. a jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?** 16. ed. especial de 20 anos da publicação, rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização como regra? **Rev. TST**, Brasília, v. 79, n. 4, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**, ano XVIII, n. 34, 2015.

ÁVILA, Lisélen de Freitas. **As medidas socioeducativas em meio aberto e a relação com a judicialização das violências nas escolas na cidade de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Serviço Social, Porto Alegre, 2013.

BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2009. Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 4.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2010. Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. França e Brasil: realidades distintas da proteção social, entrelaçadas no fluxo da história. **Serv. Soc. e Soc.**, São Paulo, n. 113, p. 7-52, jan./mar. 2013.

BEZERRA, Suely de Oliveira; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. As (re)configurações das demandas ao serviço social no âmbito dos serviços públicos de saúde. **RAP**, Rio de Janeiro, 41 (2), p. 187-209, mar./abr. 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Cfess, Abepss, 2009.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no BRASIL 2010. **Estudos e Pesquisas Informação Econômica**, n. 20, Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Proteção de assistência social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. **Capacita Suas**, caderno 2, Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Suas: configurando os eixos de mudança. **Capacita Suas**, volume 1. Brasília, DF, 2008.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). **Política social e democracia**. 2. ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BRETAS, Gabriela Horesh. **O papel das organizações da sociedade civil na política de assistência social no Brasil**: dilemas e tensões na provisão de serviços. São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2016.

CARDOSO, Priscila. **Fundo municipal de assistência social da cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2003. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16.

CARNELOSSI, Bruna. O trabalho do assistente social no programa bolsa família: desafios ao código de ética profissional. **Serviço Social & Sociedade**, n. 125, p. 124-147, jan./abr. 2016. São Paulo: Cortez, 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão social e trabalho social**: desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014.

CAVALCANTE, Sávio e MARCELINO, Paula. Por uma definição de terceirização. **Cad. CRH**, Salvador, v. 25, n.65, p. 331-346, maio/ago. 2012.

CEOLIN, George Francisco. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CHIACHIO, Neiri Bruno. **A construção dos serviços de assistência social como política pública**. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

COLOMBI, Bárbara Leite Pereira. A precarização do trabalho em foco: rebatimentos para os assistentes sociais do Judiciário. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 127, p. 574-586, set./dez. 2016.

COMPART, Alexandre & NEVES, Fabiano. Gestão compartilhada de políticas públicas e Direitos Humanos. In: IV Encontro Anual da ANDHEP. **Democracia, pluralismo e tolerância**: a cultura dos Direitos Humanos nos 20 anos de vigência da Constituição Federal de 1988. Faculdade de Direito de Vitória. ES, 08 a 10 de outubro de 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O trabalho do/a assistente social no Suas. SEMINÁRIO NACIONAL. Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. **Anais**. Brasília: CFESS, 2011.

CORDEIRO, Tiago Gomes. **Um estudo do conhecimento histórico das formas de atendimento socioassistencial e da proposição/implantação do Creas/média complexidade no município de São Paulo**: uma questão em análise – 1940/2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. Política social e direito social: uma abordagem histórico-conceitual. In: 6º SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS e 2º SEMINÁRIO DE DIREITOS HUMANOS. **Capitalismo contemporâneo na América Latina**: políticas sociais universais? Unioeste, *campus* Toledo, PR, 15 a 18 de setembro de 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estado brasileiro**: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

\_\_\_\_\_; RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita. *et al* (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. Convênio MTE – Dieese. 2007, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE).

\_\_\_\_\_, **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil. Relatório técnico.** Convênio SE/MTE n. 04/2003, Processo n. 46010.001819/2003-27.

DRUCK, Graça; FILGUEIRA, Vitor. A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF. **Revista TST**, Brasília, v. 80, n. 3, jul./set. 2014.

DRUCK, Graça. **A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330.** Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-setor-publico-e-a-proposta-de-liberalizacao-da-terceirizacao-pelo-pl-4330/>>. Acesso em: 29 out. 2016.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 81, p. 82-101, 2005.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista:** as funções da previdência e assistências sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

FERRARI, Anne Karoline; TAVARES, Gilead Marchezi. A aposta na tessitura de redes como inovação do trabalho no campo sociojurídico. **Serviço Social & Sociedade**, n. 125, p. 101-123, jan./abr. 2016. São Paulo: Cortez, 2016.

GOMES, Maria do Rosário Correa de Salles. **Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil:** o caso do estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_; NERY, Vânia. Creas: da identidade atribuída à identidade construída. **Gestão Social.** Revista do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social, n. 11, p. 18-27, dez. 2013, Brasília, DF.

GOMES, Telma Maranhão; VIDAL, Luciana de Fátima. Proteção social especial na consolidação do Suas: avanços e desafios na qualificação dos Creas e Centros Pop. **Gestão Social.** Revista do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social, n. 11, p. 9-17, dez. 2013, Brasília, DF.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAYEK, Frederick A. **O caminho da servidão.** São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil.** 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Serviço social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

\_\_\_\_\_. O serviço social na cena contemporânea. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Cfess, Abepss, 2009.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301-308, ago./dez., 2012.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; WANDERLEY, Mariangela Belfiore, *et al.* (Orgs.). **Gestão social: mobilizações e conexões**. – São Paulo: LCTE Editora, 2013. Coleção Enapegs, v. VI.

KOGA, Dirce. A incorporação da topografia no processo de gestão de políticas locais. **RAP**, Rio de Janeiro, 39 (3), p. 635-654, maio/jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Cidades entre territórios de vida e territórios vivido. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 72, p. 23-52, nov. 2002.

KOGA, Dirce; RAMOS, Frederico. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 106, p. 335-364, abr/jun., 2011.

KONZEN, Afonso Armando. **Conselho tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação**. Disponível em: <[http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/files/portal/ct\\_familia\\_escola.pdf](http://www.pmpf.rs.gov.br/servicos/geral/files/portal/ct_familia_escola.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2016.

LOMBARDI, Fabiano. Sociedade, Estado e Políticas Sociais: algumas interpretações teóricas. **Revista de Educação**. Vol. 5, nº 9, p. 21-48, jan/jun, 2010.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza. Terceirização: a destruição de direitos e a destruição da saúde dos trabalhadores. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 447-475, jul./set. 2015.

MACIEL, Ana Lúcia Suárez Maciel; BORDIN, Erica Monteiro Bomfim, *et al.* Gestão social e políticas públicas: a dialética entre o público e o privado em debate. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **A face privada na gestão das políticas públicas** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2014.

MAIA, Marilene. Gestão Social – Reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 4, ano IV, dez. 2005.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac, 2005.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social: identidade e alienação**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MIOTO, Regina Célia. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Cfess, Abepss, 2009.

\_\_\_\_\_. Família, trabalho com famílias e serviço social. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 12, n.2, p. 163-176, jan./jun. 2010.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**. Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS). Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, PUC-SP, capa, n. 8, 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Cláudia Mazzei; SILVA, Maria Liduína de Oliveira. Adeus ao trabalho? Vinte anos depois. Entrevista com Ricardo Antunes. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 773-799, out./dez. 2015.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros, *et al.* O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas** n. 12, jan./jun. 1995. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/139/141>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

\_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. (Orgs.) **Política social**



**no capitalismo:** tendências contemporâneas. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2009b.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Proteção social contemporânea: *cui prodest?* **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

Portelli, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. Pensamento crítico, v. 7.

PRATES, J. C.; LEWGOY, B. M. A. Os processos de supervisão e assessoria à rede socioassistencial. In: MENDES, Rosa Maria, *et al.* (Orgs.). **O sistema único de assistência social:** as contribuições a fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUC-RS, 2009.

RAICHELIS, Raquel; SILVA, Ociana Donato da. O assédio moral nas relações de trabalho do(a) assistente social: uma questão emergente. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 582-603, jul./set. 2015.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E. *et al.* **Serviço social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011.

\_\_\_\_\_. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 609-635, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_; RICCO, Elizabeth M. (Orgs.) **Gestão social:** uma questão em debate. São Paulo: Educ; IEE, 1999.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: EdUSP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Território e sociedade:** entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SEMZEZEM, Priscila; ALVES, Jolinda de Moraes. Vulnerabilidade social, abordagem

territorial e proteção na política de assistência social. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 16, n.1, jul./dez. 2013.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. 2. reimp., rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, Jucimeri. **Suas em risco: tendência de uma agenda neoconservadora**. Disponível em: <<https://maissuas.org/2016/07/22/suas-em-risco-tendencias-de-uma-agenda-neoconservadora/>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

SOMER, Diana Galone; MOURA, Reidy Rolim de. **Visita domiciliar, instrumento que potencializa a atuação do assistente social**. Revista âmbito jurídico. Capa, s. n., 2014. Disponível em: <<http://ambitojuridico.com.br>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SOUZA, Nájila Thomaz de. **Os dilemas do caráter público da política de assistência social**: uma reflexão a partir da visão das(os) trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (Suas) da região central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 30-53, mar. 2004a.

\_\_\_\_\_. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004b.

\_\_\_\_\_. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: \_\_\_\_\_. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Unesco, 2009.

\_\_\_\_\_. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_; KOGA, Dirce. (Orgs.). **São Paulo**: sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Senac, 2013.

TAPAJÓS, Luzinete. Conferências de assistência social 2013: avaliar para consolidar o suas. **Gestão Social**. Revista do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social, Brasília, n. 11, p. 80-89, dez. 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, n. 5, ano 3, jan./jun. 2005. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2005.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Rev. Pol. Públ.** São Luís, v. 13, n. 2, p. 255-264, jul./dez. 2009.

TOLEDO, Alex Fabiano de. **A categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci e sua teorização pelo serviço social brasileira**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

VICENTE, Damares. Desgaste mental de assistentes sociais: um estudo na área da habitação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 562-581, jul./set. 2015.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: Educ, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Assistência social na cidade de São Paulo**: a (difícil) construção do direito. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22.

\_\_\_\_\_. A assistência social na prática profissional: história e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, ano XXVII, mar. 2006.

## **Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Instruções Normativas**

BRASIL. **Constituição** (1988).

\_\_\_\_\_. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei orgânica da assistência social.** Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho 1993. Institui **normas para licitações e contratos da Administração Pública** e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece **normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal** e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do idoso.** Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui **normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.**

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para **coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.**

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.317, de 26 de agosto de 2010. Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a **duração do trabalho do Assistente Social.**

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Dispõe sobre o **Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).**

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a **organização da Assistência Social.**

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social – **Norma operacional básica e sistemática de financiamento da assistência social.** Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social – **Norma operacional básica da assistência social:** avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política nacional de assistência social.** Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), 1998.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de assistência social (PNAS),** aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Norma operacional básica** – NOB/Suas, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Norma operacional básica de Recursos Humanos** – NOB/RH/Suas, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Norma operacional básica** – NOB/Suas, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). **Orientações Técnicas: Creas**. Brasília/DF: Gráfica e Editora Brasil Ltda., 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)**. Guia de Orientação, n. 1, 1ª versão, Brasília, DF. s.d.

\_\_\_\_\_. **Sistema nacional de atendimento socioeducativo**. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de educação permanente**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 4, de 13 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. **Consolida as leis de assistência a menores**.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o **programa Comunidade Solidária** e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui **a Política nacional para a população em situação de rua** e seu comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.179, de 20 de maio de 2010. Institui **o plano integrado de enfrentamento ao crack e outras drogas**, cria o seu comitê gestor e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.612, 17 de novembro de 2011. Institui **o plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência - Viver sem Limite**.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui **o programa criança feliz**.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 4.330, de 26 de outubro de 2004. Dispõe sobre o contrato de **prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho** dele decorrentes.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 6.583, de 30 de outubro de 2013. Dispõe sobre o **Estatuto da Família** e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Sumário executivo estudo para elaboração do índice de elegibilidade dos municípios (IEMS) ao **Programa Sentinela**. Secretaria de Avaliação e Gestão da

Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, set. 2005.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Portaria 46/2010/SMADS**. Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.

\_\_\_\_\_. **Portaria 47/2010/SMADS**. Dispõe sobre a referência de custos dos serviços da rede socioassistencial operada por meio de convênios.

\_\_\_\_\_. **Plano de assistência social do município de São Paulo** (Plas) 2009-2012. São Paulo, out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano de assistência social do município de São Paulo** (Plas) 2014-2017. São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Norma técnica dos serviços socioassistenciais de proteção básica da Smads**. São Paulo, nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.524, de 1º de dezembro de 1997. Dispõe sobre a **criação do Conselho Municipal de Assistência Social**.

### **Sites consultados**

<<http://www.mds.gov.br>>. *Link*: perguntas frequentes, proteção social especial e centro de referência especializado de assistência social. Acesso em: 31 maio 2014.

<<http://www.atlasbrasil.org.br>>. *Link* perfil município de São Paulo. Acesso em: 6 jun. 2014.

<<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selLoc=3550308&selTpLoc=2>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

<<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,bolsa-familia-tem-boom-em-sao-paulo-mas-indice-de-cobertura-ainda-e-baixo-imp-,1112232>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. *Link*: Mapa da exclusão/inclusão social. Acesso em: 20 jun. 2014.

<<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

<<http://www.valormercado.com.br>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. *Link*: Smads. Acesso em: 5 set. 2014.

<<http://www.exame.abril.com.br>>. Notícia “A *metrópole global*”. Acesso em: 8 set. 2014.

<<http://www1.folha.uol.com.br>>. Notícia “*Campinas é a metrópole campeã de bem-estar*”. Acesso em: 8 set. 2014.

<<http://www.saopaulo.estadao.com.br>>. Notícia “*Orçamento da capital será de 49,2 bilhões em 2015, prevê Câmara*”. Acesso em: 8 set. 2014.

<<http://www.capital.sp.gov.br>>. Notícia “*Copa do Mundo atrai cerca de 500 mil turistas e movimenta R\$1 bilhão na cidade*”. Acesso em: 8 set. 2014.

<<http://www.observatoriodoturismo.com.br>>. Acesso em: 8 set. 2014.

<[http://www.observatoriodoturismo.com.br/pdf/boletim\\_2014\\_1.pdf](http://www.observatoriodoturismo.com.br/pdf/boletim_2014_1.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

<<http://www.mds.gov.br>. *Link* Censo Suas 2014>. Acesso em: 11 mar. 2015.

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. *Link*: Proposta orçamentária. In: <<http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2015/PLOA467Volume3DemonstrativosOrgaos.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/observatorio\\_social/arquivos/Atlas\\_spagw.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Atlas_spagw.pdf)>. Atlas Socioassistencial de São Paulo. Acesso em: 10 abr. 2015.

<<http://www.secovi.com.br>>. Notícia “*Secovi/SP divulga balanço do mercado imobiliário*”. Acesso em: 12 abr. 2015.

<<http://www.mds.gov.br>. *Link* Censo Suas 2015>. Acesso em: 10 fev. 2016.

<<http://www.cebrap.org.br>>. Acesso em: 30 fev. 2016.

<<http://www.centrodametropole.org.br>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

<<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

<<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1219.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

<[http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional\\_drads](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_drads)>. Acesso em: 21 out. 2016.

<[http://www1.camara.sp.gov.br/comissao\\_wp.asp?IDComissao=6&Tipo=3](http://www1.camara.sp.gov.br/comissao_wp.asp?IDComissao=6&Tipo=3)>. Acesso em: 5 nov. 2016.

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/edital/smads/2016/2016-099\\_edital.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/edital/smads/2016/2016-099_edital.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2016.

<<http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/comunicacao/noticia/info/NoticiaWindow?cod=881066&action=2acesso>>. Acesso em: 6 nov. 2016

<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/observatorio/inclusao-social/centros-dias>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

<<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

<<http://bolsa-familia.info/brasil-sem-miseria.html>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

<[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/centro\\_pop\\_institucional.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/suas/creas/centro_pop_institucional.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2016.

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/comas/institucional/index.php?p=369](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas/institucional/index.php?p=369)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

<<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

<<https://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/fortalecimento-de-conselhos/garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 3 dez. 2016

<<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/ministerio-publico>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes\\_Privadas\\_e\\_Associacoes/2010/fasfil.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2016.

<<http://www.cartacapital.com.br>>. *Notícia “Política reforma da previdência desagradada centrais sindicais próximas a temer”*. Acesso em: 20 jan. 2017.

<<http://www.camara.sp.gov.br/blog/orcamento-municipal-para-a-proxima-gestao-vai-a-sancao-do-prefeito/>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<<https://maissuas.org/>> Damismo descarado anuncia o massacre dos direitos sociais. Acesso em 17 fev. 2017.

<<https://maissuas.org/>> Renúncia na Presidência do Ceas Alagoas expõe o desrespeito ao controle social em nome do programa Criança Feliz. Acesso em: 18 fev. 2017.

<<https://conferencianacional.files.wordpress.com>> Ata reunião da 205ª reunião ordinária do conselho nacional de assistência social (CNAS). Acesso em 22 fev. 2017.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Roteiros das Entrevistas

#### Roteiro – Grupo de técnicos (assistentes sociais, psicólogos, advogados, etc.)

Idade:	Área e período de formação:
Possui especialização:	Caso sim, em que área:
Primeiro cargo na Smads:	Unidade Creas: Direta ( ) Compartilhada ( )

- 1) Inicialmente, qual a sua visão sobre a gestão da proteção social especial e, em particular, sobre os Creas no município de São Paulo?
- 2) Você poderia descrever as condições, a dinâmica de trabalho e as ofertas socioassistenciais (previstas na tipificação) desenvolvidas na unidade Creas?
- 3) De que maneira tem ocorrido a intersectorialidade e a interinstitucionalidade? E qual o grau de importância da rede socioassistencial (territorial e municipal, caso ocorra)?
- 4) Como técnico/a da unidade, de que forma você observa a parceria com organizações não governamentais, por meio do NPJ, no atendimento realizado no Creas? Seria uma forma de gestão compartilhada ou a terceirização de parte dos serviços?
- 5) Do ponto de vista da garantia de direitos dos usuários, de que forma você avalia essas variações no modelo de gestão do Creas e outros serviços da PSE? Teriam prejuízos para a população?
- 6) Em sua opinião, quais seriam os maiores avanços e entraves com relação às unidades Creas no município de São Paulo?
- 7) Por fim, você gostaria de fazer alguma outra consideração?

### Roteiro – Grupo de coordenadores/gestores estaduais e do NPJ

Idade:	Área e período de formação:
Possui especialização:	Caso sim, em que área:
Primeiro cargo na Smads:	Unidade Creas: Direta ( ) Compartilhada ( ) Período de implantação: ____/____.

- 1) Inicialmente, qual a sua visão sobre a gestão da proteção social especial e, em particular, sobre a gestão compartilhada dos Creas no município de São Paulo?
- 2) Você poderia descrever as condições, a dinâmica de trabalho e as ofertas socioassistenciais (previstas na tipificação) desenvolvidas na unidade Creas?
- 3) De que maneira tem ocorrido a intersetorialidade e a interinstitucionalidade? E qual o grau de importância da rede socioassistencial (territorial e municipal, caso ocorra)?
- 4) Como coordenadora/gestora da unidade/NPJ, de que forma você observa a parceria com organizações não governamentais, por meio do NPJ, no atendimento realizado no Creas? Seria uma forma de gestão compartilhada ou a terceirização de parte dos serviços?
- 5) Do ponto de vista da garantia de direitos dos usuários, de que forma você avalia essas variações no modelo de gestão do Creas e outros serviços da PSE? Teriam prejuízos para a população?
- 6) Em sua opinião, quais seriam os maiores avanços e entraves com relação às unidades Creas no município de São Paulo?
- 7) Por fim, você gostaria de fazer alguma outra consideração?

### Roteiro – Diretora da PSE da Smads

Idade:	Área e período de formação:
Possui especialização:	Caso sim, em que área:
Primeiro cargo na Smads:	Período em que está na pasta:

1. Você poderia apresentar um panorama de como ocorreu o processo de implantação da proteção social especial, em particular dos Creas, no município de São Paulo?
2. Quais têm sido os critérios que a gestão tem se organizado para implantar os Creas nos territórios?
3. Na avaliação de Smads, quais as principais demandas da proteção especial? Que regiões da cidade são mais prioritárias?
4. Atualmente (1/2016), o município de São Paulo dispõe de 31 unidades Creas, sendo cinco Centros POP. Em sua opinião, enquanto gestora, essas unidades atendem à demanda? Caso não, quais medidas estão sendo tomadas para ampliar e aperfeiçoar a gestão do referido serviço?
5. De que forma a gestão observa a parceria realizada com organizações não governamentais, por meio do NPJ, para realizar o atendimento nas unidades Creas? Essa concepção pode ser considerada como a terceirização de parte do serviço?
6. Do ponto de vista da garantia de direitos dos usuários, de que forma a gestão municipal avalia essas variações no modelo de gestão do Creas e outros serviços da PSE? Teriam prejuízos para a população?
7. Referente à relação entre intersectorialidade e a interinstitucionalidade na proteção social especial e nos Creas, como a gestão municipal observa e contribui nesse processo? Seria uma realidade e qual a importância das redes socioassistenciais locais?
8. De que maneira tem ocorrido o diálogo da gestão municipal com a federal e a estadual com relação à proteção social especial e, em particular, às unidades Creas? Existe o cofinanciamento federal e o estadual?
9. Por fim, você gostaria de fazer alguma outra consideração?

### Roteiro - Diretora da PSE da SNAS

Idade:	Área e período de formação:
Possui especialização:	Caso sim, em que área:
Primeiro cargo na SNAS:	Período em que está na pasta:

- 1) Você poderia apresentar um panorama de como vem ocorrendo o processo de implantação da proteção social especial, em particular dos Creas, no País?
- 2) De que maneira tem ocorrido o diálogo da gestão federal com a estadual e as municipais, principalmente em São Paulo, com relação às diretrizes e ao cofinanciamento das unidades Creas?
- 3) No caso do município de São Paulo, se tem ciência que muitos serviços são conveniados, entre eles, a maioria dos Creas, que possuem a chamada gestão compartilhada. Como a esfera federal observa essa concepção de gestão? Em sua opinião, essa característica estaria mais próxima de uma gestão compartilhada ou de uma terceirização de parte do serviço?
- 4) Além do município de São Paulo, outros utilizam dessa concepção de gestão?
- 5) Do ponto de vista da garantia de direitos dos usuários, de que forma a gestão federal avalia essas variações no modelo de gestão do Creas e outros serviços da PSE? Teriam prejuízos para a população?
- 6) Referente à relação entre intersetorialidade e a interinstitucionalidade na proteção social especial e nos Creas, como a gestão federal observa e contribui nesse processo?
- 7) Por fim, você gostaria de fazer alguma outra consideração?

**APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado/a referente ao projeto de pesquisa intitulado (provisório) *“A gestão dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) na cidade de São Paulo: mix entre o público e o privado?”*, desenvolvido pelo doutorando do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC-SP Tiago Gomes Cordeiro, portador do RG nº 34.901.666-5, sob orientação da Profa. Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz, a quem poderei contatar/consultar a qualquer momento que julgar necessário através do telefone 11-3670-8512.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa.

Fui informado/a dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais, são: “identificar e analisar como vem ocorrendo a gestão terceirizada da equipe NPJ dos Creas no município de São Paulo a partir do ano de 2008”.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semiestruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo/a pesquisador/a e/ou seu orientador.

Fui ainda informado/a de que posso me retirar desse/a estudo/pesquisa, a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

(    ) Autorizo / (    ) Não autorizo que meu nome seja divulgado nos resultados da pesquisa, comprometendo-se, o pesquisador, a utilizar informações que prestarei somente para os propósitos da pesquisa.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep).

São Paulo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

---

Assinatura do(a) entrevistado(a)

---

Assinatura do pesquisador

## ANEXO

### PORTARIA SMADS/46/2010

(Informações: disposições gerais, Creas e NPJ)

DISPÕE SOBRE A TIPIFICAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A REGULAÇÃO DE PARCERIA OPERADA POR MEIO DE CONVÊNIOS

PORTARIA 46/10 – SMADS

ALDA MARCO ANTONIO Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social do Município de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e regulamentares,

CONSIDERANDO a necessidade de proceder alterações e adequações na Portaria nº 28/SMADS/2008, que disciplina os serviços socioassistenciais prestados por esta Pasta;

CONSIDERANDO a observância das normas estabelecidas na Lei n.º13.153/01 e no Decreto n.º43.698/2003 que dispõem sobre a política pública de assistência social, operadas por meio de convênios no município de São Paulo;

CONSIDERANDO estar o Município de São Paulo, nos termos da Resolução da Comissão Intergestora Bipartite nº 09, de 15 de Setembro de 2005, habilitado à GESTÃO PLENA do Sisema Único da Assistência Social - SUAS;

CONSIDERANDO que a NOB/SUAS atribui para municípios em gestão plena entre outras responsabilidades, a necessidade de estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais para os serviços de proteção social básica e especial;

CONSIDERANDO a necessidade de regulação quanto às responsabilidades institucionais, aos resultados e ao controle de procedimentos na gestão de serviços socioassistenciais exercidos diretamente e em parceria com organizações sem fins econômicos;

CONSIDERANDO que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, em cumprimento à sua responsabilidade enquanto coordenadora da política de assistência social na cidade de São Paulo, elaborou estudos buscando aperfeiçoar e especificar os padrões básicos de operação dos serviços socioassistenciais;

CONSIDERANDO que a presente portaria consolida o caráter público da gestão em parceria, e sob convênio, da rede de serviços socioassistenciais, orientado pela Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

CONSIDERANDO a Resolução nº 109 de 11/11/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade;

CONSIDERANDO a responsabilidade pública, do órgão governamental e da organização sem fins econômicos parceira em operar sob orientação democrática participativa, observando-se o princípio do comando único em cada esfera de governo, da isonomia, da unidade de propósitos quanto ao alcance de direitos pelos usuários, pautado pelo respeito à diferença, à dignidade e ao direito do cidadão, aplicando os padrões de qualidade e normas técnicas estabelecidas para os serviços socioassistenciais;

CONSIDERANDO que a relação pública de parceria entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as organizações sem fins econômicos deve manter a avaliação do desempenho e dos resultados dos serviços socioassistenciais, exigindo, na ação desenvolvida, habilitação sócio-pedagógica, técnico-operativa e administrativo-contábil;

CONSIDERANDO que as Coordenadorias de Assistência Social – CAS por meio de suas unidades executivas são responsáveis pelo monitoramento dos resultados e metas alcançadas pela rede de serviços socioassistencial instalada no âmbito macro regional de sua competência e desenvolvida sob gestão conveniada ou direta;

CONSIDERANDO que o Sistema Único de Assistência Social da cidade de São Paulo se compõe de: serviços, programas, projetos e benefícios e que este conjunto se orienta, sob comando único, por programas estratégicos nacional, estadual e municipal, dada pela Política Nacional de Assistência Social, suas Normas Operacionais Básicas e pelo Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo;

CONSIDERANDO que o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS se qualifica como eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social na matricialidade familiar e na territorialização e articula a rede socioassistencial de proteção social básica no território, propiciando o acesso às famílias/indivíduos à rede de proteção social de assistência social;

CONSIDERANDO que o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, integrante do Sistema Único de Assistência Social, constitui-se como pólo de referência, coordenador e articulador da Proteção Social Especial de Média Complexidade, sendo unidade responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a famílias e indivíduos com direitos violados na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva;

CONSIDERANDO que os Programas de Transferência de Renda beneficiam famílias em situação de pobreza, favorece a redução das desigualdades sociais, assim como as condicionalidades ligadas ao programa, reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e de assistência social e que os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade;

CONSIDERANDO que os resultados das análises, as consultas e debates realizados com o Fórum de Assistência Social e com o Conselho Municipal de Assistência Social credenciam a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social a apresentar a Tipificação da Rede de Serviços Socioassistenciais, com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

RESOLVE:

Art. 1º - Os serviços socioassistenciais compõem, em rede, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS de âmbito nacional, sendo a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social o órgão responsável pelo seu comando único na cidade de São Paulo, conforme determina a lei.

§ 1º - Os serviços socioassistenciais são direcionados para todos, em caráter pessoal ou agregado pelo núcleo familiar, que se encontrem em situação de privação, vitimização, exploração, vulnerabilidade, exclusão pela pobreza, risco pessoal e social em qualquer momento do ciclo de vida.

§ 2º - Os serviços que compõem a rede socioassistencial estão caracterizados no Anexo I desta Portaria, com as ofertas socioassistenciais e os respectivos recursos humanos necessários à operacionalização.

§ 3º - Para fins de mensuração de resultados, foram estabelecidos indicadores de avaliação para os serviços, que deverão ser apurados periodicamente. Esses indicadores poderão ser revistos a qualquer tempo, quando sua aplicação prática assim determinar.

§ 4º - A rede socioassistencial conforme apresentado no Anexo I divide-se em:

**I – Rede Estatal de Serviços: são serviços prestados diretamente pela Pasta, a saber:**

1. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS
2. Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS
3. Família Acolhedora
4. Hospedagem para Pessoas em Situação de Rua
5. Central de Atendimento Permanente de Emergência - CAPE

**II – Serviços Tipificados: são serviços conveniados caracterizados com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a saber:**

**Rede de Proteção Básica**

1. Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio
2. Centro para Crianças e Adolescentes - CCA
  - 2.1. Centro para Crianças de 6 a 11 anos
  - 2.2. Centro para Adolescentes de 12 a 14 anos
3. Centro para Juventude - CJ
4. Núcleo de Convivência de Idoso - NCI

**Rede de Proteção Especial - Média Complexidade**

1. Centro de Defesa e de Convivência da Mulher
2. Núcleo de Apoio a Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência
  - 2.1. Núcleo de Apoio à Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência I
  - 2.2. Núcleo de Apoio à Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência II
  - 2.3. Núcleo de Apoio à Inclusão Social Para Pessoas com Deficiência III
3. Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua
4. Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ
5. Serviço de Medidas Socioeducativa em Meio Aberto – MSE - MA
6. Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência
7. Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua
  - 7.1. Serviço Especializado de Abordagem às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua
  - 7.2. Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua
  - 7.3. Serviço de Apoio à Solicitação de Atendimento à Pessoa em Situação de Rua e Apoio à Emergência

**Rede de Proteção Especial - Alta Complexidade**

1. Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
2. Casa Lar
3. Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua
  - 3.1. Centro de Acolhida para Adultos I por 16 horas
  - 3.2. Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas
  - 3.3. Centro de Acolhida Especial
    - 3.3.1 Centro de Acolhida Especial para Idosos
    - 3.3.2 Centro de Acolhida Especial para Mulheres
    - 3.3.3 Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença
    - 3.3.4 Centro de Acolhida Especial para Famílias
4. Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência
5. Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI
6. República
  - 6.1. República para Jovens
  - 6.2. República para Adultos
  - 6.3. República para Idosos

**III – Serviço Normatizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS Rede de Proteção Básica**

1. Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos - CEDESP

**IV – Serviços Complementares: são serviços conveniados que não estão contemplados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, mas fazem parte da rede socioassistencial do município, atendendo usuários em situação de vulnerabilidade e risco social de acordo com o parágrafo primeiro do artigo 1º. Estão também incluídos, sob essa denominação, os serviços que temporariamente, se encontram em processo de construção**



**de parâmetros técnicos e de custo, assim como aqueles que se caracterizam por um complexo de serviços oferecido num só local. São eles:**

#### **Rede de Proteção Básica**

1. Restaurante Escola
2. Centro de Referência do Idoso
3. Centro de Referência da Diversidade – CRD
4. Núcleo do Migrante
5. Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa
6. Serviços de Convivência Municipalizados: Clube da Turma; Leide das Neves; Enturmando Circo Escola; SOS Bombeiros no Resgate da Cidadania; Convivendo e Aprendendo – PEFI

#### **Rede de Proteção Especial - Média Complexidade**

1. Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua
2. Serviço de Inclusão Social e Produtiva
3. Espaço de Convivência para Adultos em Situação de Rua - TENDA
4. Núcleo de Convivência com Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua
5. Bagageiro

#### **Rede de Proteção Especial - Alta Complexidade**

1. Centro de Acolhida para Catadores
2. Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês
3. Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças de 0 a 6 Anos
4. Centro de Acolhida para Jovens e Adultos com Deficiência
5. Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Boraceia
6. Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Arsenal da Esperança
7. Moradias Especiais Provisórias para Pessoas com Deficiência Mental Grave em Situação de Vulnerabilidade Pessoal e Social - SIAI

Art 2º - Caberá às Coordenadorias de Proteção Social Básica e Especial, de Gestão de Benefícios e de Observatório de Políticas Sociais da Coordenadoria Geral de Assistência Social – COGEAS, elaborarem na área de sua competência, a normatização específica dos serviços da rede socioassistencial, referido no parágrafo 3º do artigo 1º, estabelecendo a concepção metodológica, diretrizes, orientações técnicas e o detalhamento das atribuições específicas dos recursos humanos, além dos fluxos de processos correspondentes.

Art. 3º - Para fins de normatização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS na cidade de São Paulo entende-se por:

\* Serviço: a produção de atenções continuadas para garantir a proteção social básica e especial do cidadão e de sua família, de modo a assegurar seus direitos de atenção com qualidade;

\* Programa: atividade estratégica que produz mudanças esperadas em determinada situação social, por um período temporal determinado, que articulam e potencializam os serviços socioassistenciais;

\* Projeto: ação de efeito local que produz um resultado por tempo determinado, quer como preparação para a instalação de um serviço continuado, quer para sua qualificação ou mesmo para resolutividade por tempo determinado de uma situação de risco ou vulnerabilidade específica ou de incidência localizada;

\* Benefício - transferência de meios financeiros e, eventualmente, em espécie, para pessoas e famílias a partir de situações de risco e/ou vulnerabilidade determinadas em lei, na forma de renda mensal, benefícios de prestação continuada, benefícios eventuais e auxílios em espécie em situações emergenciais ou especiais.

Art. 4º - A gestão de um serviço socioassistencial em parceria com uma organização social sem fins econômicos deve:

- I - ser formalizada através de uma relação administrativa de conveniamento;
- II - observar as normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, inclusive no que se refere aos critérios de qualificação para a escolha de funcionários pela organização conveniada, devendo os processos de seleção ser acompanhados pela equipe técnica que monitora o serviço de modo a garantir o cumprimento desses critérios;
- III - afiançar a precedência do caráter público do serviço como direito do cidadão e dever de Estado, mesmo quando exercido em parceria com uma organização sem fins econômicos, dado o interesse público almejado;
- IV - manter a responsabilidade pela qualidade e quantidade do resultado a ser alcançado como dever do Estado;
- V - validar a experiência social da organização parceira como qualidade complementar aos resultados básicos a serem alcançados e a construção democrática da responsabilidade social e pública;
- VI - consolidar a atenção social em rede de serviços socioassistenciais para atender a todos que dela necessitem e sob a condição de direito;
- VII - oferecer acesso aos serviços por meio do Centro de Referência de Assistência Social, considerando este como referência e contrarreferência para a efetivação da política de assistência social;
- VIII - Apresentar os dados e informações de gestão sempre que necessárias para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com vista a formalização de processo para a certificação que assegure a qualidade pública das organizações sociais sem fins econômicos.

Art.5º - A relação jurídica estabelecida por meio de convênio entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e uma organização sem fins econômicos caracteriza-se por:

- I - subordinar-se aos ditames da Política Nacional de Assistência Social que rege o Sistema Único de Assistência Social;
- II - ter por base as garantias de direitos socioassistenciais dos usuários;
- III - buscar alcançar as metas estabelecidas pelo Plano Municipal de Assistência Social e as ampliações propostas e incorporadas no orçamento aprovado em lei para o Fundo Municipal de Assistência Social;
- IV - dar-se com plena transparência processual, isto é, com publicação de edital de chamamento público de organizações interessadas na gestão sob convênio para instalação ou manutenção de um serviço socioassistencial;
- V - dar pleno acesso ao controle social através de publicação em Diário Oficial da Cidade dos membros constitutivos da Comissão de Avaliação, composta por servidores públicos, e do parecer dessa Comissão após a manifestação da sociedade civil através de audiência pública, quanto às propostas apresentadas;
- VI - afiançar o direito das organizações durante todo o processo, garantindo para tanto os prazos administrativos necessários para manifestações, conforme determina a lei.

Art. 6º - A instalação dos serviços socioassistenciais, assim como sua execução, resultados, supervisão técnica e a prestação de contas dos recursos financeiros repassados têm por

parâmetros:

I - a aplicação das normas técnicas que visam o alcance dos padrões de qualidade e quantidade estabelecidos, conforme edital e plano de trabalho selecionado no processo público de conveniamento;

II - o funcionamento do serviço a partir da observância dos direitos dos usuários e do processo democrático de sua gestão;

III - a transparência da gestão implementada pela organização conveniada permitindo o controle social exercido pelos órgãos de direitos e pelos usuários, conforme previsto na legislação vigente e pela sociedade, sem prejuízo do controle institucional de responsabilidade dos órgãos públicos, por meio de verificações programadas, fiscalizações e auditorias;

IV - a fiel aplicação dos recursos financeiros transferidos pela Prefeitura do Município de São Paulo;

Art. 7º - Os serviços socioassistenciais cuidados nesta portaria, conveniados com organizações sem finalidade econômica, serão custeados com a contrapartida municipal, estadual e federal de forma isonômica, obedecidos os padrões de que tratam as normas técnicas correspondentes a partir da aplicação da Tabela de Custos por Elementos de Despesa dos Serviços Socioassistenciais, apresentada em portaria específica.

Art. 8º - As funções que devem compor os recursos humanos necessários para a execução dos serviços socioassistenciais, bem como suas competências e requisitos são os que seguem:

<b>Função</b>	<b>Nível Escolaridade</b>	<b>Competências</b>
<b>Funções de Gerência</b>		
Gerente de Serviço I	Nível Superior	Responsável pela gerência dos serviços de Proteção Social Especial
Gerente de Serviço II	Nível Superior	Responsável pela gerência dos serviços de Proteção Social Básica
Assistente Técnico I	Nível Superior	Exerce suporte técnico ao gerente de serviço no trabalho desenvolvido pela Proteção Social Especial
Assistente Técnico II	Nível Superior	Exerce suporte técnico ao gerente de serviço no trabalho desenvolvido pela Proteção Social Básica
<b>Funções Socioassistenciais</b>		
Técnico	Nível superior compatível com a natureza do serviço	Exerce funções técnicas junto aos usuários, suas famílias, comunidade e junto às organizações e órgãos públicos de acordo com a programação estabelecida e com as necessidades pessoais e sociais dos usuários.

Orientador socioeducativo	Nível médio	Exerce atividades de orientação social e educativa junto aos usuários, de acordo com a programação e orientação técnica estabelecida.
<b>Funções de Apoio e Manutenção</b>		
Cozinheiro	Ensino Fundamental	Responsável pela preparação de refeições segundo cardápio estabelecido e pelo controle e organização geral da cozinha e despensa
Agente operacional	Alfabetizado	Executa serviços de higienização, limpeza, arrumação e manutenção; auxilia na preparação de refeições; zela e vigia o espaço físico do serviço, quando for o caso.
Auxiliar administrativo	Nível Médio com conhecimento de informática	Executa serviços da área administrativa e de apoio ao desenvolvimento do serviço, sob orientação do gerente.

§ 1º A função de gerente de serviço e assistente técnico passam a ter obrigatoriamente o nível universitário, devendo os atuais profissionais da rede que ainda não tenham esta escolaridade, obtê-la num prazo de 5 anos a partir da publicação desta portaria, excetuando o Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, conforme observação na tipificação do serviço. As novas contratações deverão contemplar a formação exigida.

§ 2º A função de cozinheiro passa a ter obrigatoriamente o ensino fundamental, devendo os atuais profissionais da rede que ainda não tenham esta escolaridade, obtê-la num prazo de 5 anos a partir da publicação desta portaria. As novas contratações deverão contemplar a formação exigida.

§ 3º - O valor da contrapartida municipal destinada a custear as despesas com recursos humanos para cada serviço socioassistencial, consta especificada na Tabela de Custos por Elementos de Despesa dos Serviços Socioassistenciais, apresentada em portaria própria.

§ 4º - A carga horária de trabalho de cada uma das funções dos trabalhadores sociais encontra-se na relação dos serviços no Anexo I parte integrante desta Portaria.

§ 5º - O profissional de Serviço Social passa a ter a carga horária semanal de 30 horas em cumprimento às disposições contidas na Lei Federal nº 12.317/2010.

§ 6º - Alguns serviços complementares apresentam na sua caracterização, profissionais específicos como técnico especializado que não fazem parte do quadro de recursos humanos do caput.

§ 7º - Quando a quantidade de profissionais dos serviços tiver seu cálculo baseado na proporcionalidade de usuários atendidos, acrescenta-se mais um profissional ou dupla conforme o caso, quando a proporção atingir 50% da referência indicada no Anexo I.

Art. 9º - A supervisão técnica da rede de serviços socioassistenciais é executada pela equipe técnica da região descentralizada na área de abrangência da Subprefeitura onde ocorre o serviço.

Art. 10 - Para registro, monitoramento e avaliação da execução dos serviços, do acompanhamento

técnico, da supervisão técnica, da prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros e demais procedimentos complementares dos serviços socioassistenciais conveniados, são instituídos os instrumentos apresentados a seguir cujos modelos encontram-se no Anexo II desta Portaria. A Unidade de Prestação de Contas - UPC fará a junção dos seguintes documentos ao processo de pagamento do serviço:

I - Declaração Mensal de Execução dos Serviços Socioassistenciais - DEMES preenchida e assinada pelo gerente do serviço e entregue para o técnico supervisor do mesmo, da qual conste o número de vagas instaladas e executadas, o número de usuários atendidos, bem como os indicadores mensais de resultados que comporão a avaliação trimestral. O técnico supervisor fica com uma cópia, enviando a original à Unidade de Prestação de Contas. A organização deverá também enviar uma via por meio eletrônico para o técnico supervisor que após conferência enviará para o Observatório de Políticas Sociais da CAS.

II - Relatório Mensal de Supervisão Técnica - RESUP MENSAL que deve ser preenchido pelo técnico supervisor e assinado pelos responsáveis destacados e encaminhado à Unidade de Prestação de Contas e da qual conste:

a) ações desenvolvidas no mês para qualificação da gestão do respectivo serviço, informações sobre a qualidade e quantidade da prestação de serviço pela conveniada e a necessidade de aplicação de alguma nova ação pela conveniada para a readequação da prestação do serviço ou para qualificação dos trabalhadores sociais e direitos dos usuários;

b) parecer quanto à execução do serviço conveniado, manifestando-se quanto à concordância ou não do pagamento da parcela mensal destinada ao convênio.

III - Planilha de Descrição Mensal de Despesa – DESP que deve ser preenchida e assinada pelo representante da organização e entregue e conferida na Unidade de Prestação de Contas. Deve conter data, identificação dos fornecedores, valor e especificação dos materiais e serviços adquiridos. Fica facultada à organização conveniada informar o valor total de sua contrapartida com outros recursos que não sejam de fontes municipal, estadual e federal. A DESP será utilizada pela organização como subsídio para elaboração trimestral da DEGREEF. Uma via, devidamente protocolada pela UPC, deve ser mantida em arquivo por 5 (cinco) anos, ou de acordo com as legislações específicas, sob custódia da organização, juntamente com os comprovantes.

IV - Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros - DEGREEF da qual conste demonstração da aplicação do total trimestral dos recursos financeiros transferidos aplicados por elemento de despesa, assinada pelo representante legal e ratificada pelo contador responsável pelo balanço da organização conveniada, atestando a veracidade das informações ali contidas, sob penas da lei. Fica facultada a organização conveniada a informar o seu valor total de contrapartida com outros recursos que não sejam de fontes municipal, estadual e federal. Deve ser entregue e protocolada na Unidade de Prestação de Contas, na data indicada para a prestação de contas, conforme item VIII, artigo 16 desta portaria.

V – Planilha de Liquidação - PL que deve ser preenchida e assinada mensalmente pelo técnico da Unidade de Prestação de Contas, ratificada pela chefia imediata desta unidade e enviada à unidade contábil da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Art 11 - Os instrumentais a seguir registram e avaliam o serviço conveniado, devendo ser juntados ao processo administrativo pelo técnico supervisor, possibilitando manter num único documento o histórico completo do serviço. São eles:

I - Relatório Trimestral de Supervisão Técnica - RESUP TRIMESTRAL que deve ser preenchido pelo técnico supervisor a partir do RESUP Mensal e assinado pelos responsáveis destacados do qual conste:

a) avaliação das provisões ofertadas, da rotina de trabalho técnico, do gerenciamento do serviço e avaliação dos recursos humanos;

b) avaliação dos indicadores de resultado do serviço durante o trimestre;

c) indicação das intervenções necessárias.

II - Declaração de Férias Coletivas que deve ser elaborada anualmente pela organização conveniada e entregue até 01 de dezembro referente às férias do ano seguinte, para os serviços que tem esta possibilidade, conforme Portaria 45/SMADS/08, informando sobre a adoção e período das mesmas;

III - Grade de Atividades Semestral - GRAS que deverá conter o planejamento das atividades baseadas nas ofertas socioassistenciais, a previsão de horas técnicas e oficinas e deverá ser apresentada semestralmente, pela organização conveniada, até o dia 15 de dezembro correspondente às atividades para o primeiro semestre do ano subsequente e 15 de junho para as atividades do segundo semestre. Deverá ser ratificada pelo técnico supervisor;

§1º - Este instrumento orienta o processo mensal de supervisão técnica que verificará se o desempenho do serviço corresponde, em quantidade e qualidade, ao programado e conveniado para efeito de convalidar, em seu parecer técnico, a qualidade do serviço prestado;

Art. 12 - A aferição mensal da qualidade e quantidade do serviço socioassistencial conveniado será realizada através dos seguintes meios e procedimentos:

I – acompanhamento sistemático de um servidor, como técnico supervisor do serviço socioassistencial, designado pelo seu chefe imediato;

II - entrega mensal para o técnico supervisor, da Declaração Mensal dos Dados de Execução do Serviço Socioassistencial, assinada pelo gerente do serviço, até o 2º dia útil do mês subsequente à prestação do serviço;

III - elaboração do RESUP MENSAL pelo técnico supervisor do respectivo serviço que deverá ser entregue até o 3º dia útil do mês subsequente à sua execução para a Unidade de Prestação de Contas, juntamente com a Declaração Mensal dos Dados de Execução do Serviço Socioassistencial recebida;

Parágrafo Único: A inobservância das disposições contidas na legislação vigente, em especial no §3º, incisos I e II, do artigo 116, da Lei Federal nº. 8.666/93, o técnico supervisor responsável deverá indicá-la no Relatório Mensal de Supervisão – RESUP MENSAL, bem como as providências que determinou serem tomadas pela organização parceira para saná-las e, ainda, a medida de retenção de parcelas do convênio até o saneamento das impropriedades verificadas. Neste caso, a Unidade de Prestação de Contas deverá informar a medida também na Planilha Mensal de Liquidação;

Art. 13 - A inexecução injustificada, total ou parcial, do serviço conveniado, constitui irregularidade passível de penalidades, aplicadas cumulativamente ou progressivamente, na proporcionalidade legalmente prevista.

Parágrafo Único: quando cabível a aplicação de penalidade, o técnico supervisor encaminhará expediente específico por meio de sua chefia direta à Coordenadoria de Assistência Social CAS vinculada para ratificação da medida. Em seguida, a unidade regional da área de abrangência do serviço deverá dar ciência formal à organização parceira, observadas as disposições contidas no termo de convênio, oferecendo oportunidade para o contraditório e a ampla defesa.

Art. 14 - São responsabilidades do técnico supervisor do serviço, além da elaboração dos instrumentais de avaliação já mencionados nos artigos 10 e 11:

I - Executar o processo de supervisão técnica dos serviços, com comparecimento in loco em diferentes horários do dia ou da noite, inclusive aos finais de semana e feriados, possibilitando a observância dos vários momentos da execução das atividades socioassistenciais pertinentes;

II - Ter pleno conhecimento: das normas técnicas do respectivo serviço; dos termos do convênio realizado; das características da mantenedora; das orientações do Sistema Único de Assistência

Social – SUAS; do Plano Municipal de Assistência Social da cidade; das características do território onde funciona o serviço e do vínculo dos usuários aos setores de alta e altíssima privação; dos vínculos do serviço com a rede local, da utilização das vagas do serviço vinculadas às demandas do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS; dos indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados do serviço; dos direitos dos usuários e dos espaços de manifestação para defendê-los; do conhecimento do Sistema de Garantia de Direitos; dos procedimentos de vigilância socioassistencial; dos direitos de controle social do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes - CMDCA; da concepção de proteção social básica e especial no campo da assistência social como política de seguridade social; dos procedimentos de conveniamento;

III - Verificar se o princípio da supremacia do interesse público e os direitos socioassistenciais dos usuários estão sendo respeitados na execução do serviço sob gestão conveniada;

IV - Verificar se o número de vagas e se as ofertas constantes do serviço conveniado são respeitadas;

V - Verificar o cumprimento das metas, da grade de atividades previstas e das correções de irregularidades ou impropriedades, em relação às normas técnicas por parte das organizações conveniadas;

VI - Verificar quando da oferta de capacitação e/ou cursos aos usuários e/ou funcionários dos serviços conveniados, se a certificação de conclusão e/ou participação, assim como qualquer veiculação de material impresso sobre o serviço conveniado estão de acordo com o modelo e a normatização estabelecidas pelo setor de comunicação institucional da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS;

VII - Desenvolver com a equipe de trabalho e com os técnicos das organizações parceiras os meios para verificação do grau de satisfação do usuário e a progressão de suas aquisições em decorrência dos serviços oferecidos;

VIII - Propor à organização parceira a realização de processos de capacitação dos seus funcionários, avaliando continuamente sua qualificação para o desempenho do serviço;

IX - Verificar se ocorre a inclusão dos dados dos usuários dos serviços no Banco de Dados dos Cidadãos e no Cadastro Único e se essa inclusão está articulada com as demandas do Centro de Referência da Assistência Social;

X - Verificar a aplicação, pela organização conveniada, dos instrumentos de registro de resultados no(s) sistema(s) de monitoramento e avaliação, bem como sua remessa mensal;

XI - Acompanhar a articulação do serviço conveniado à rede socioassistencial local, regional e municipal de modo a assegurar a completude da atenção e a intersetorialidade das atenções ao usuário;

XII - Propor a aplicação de penalidades à organização parceira quando for o caso;

XIII - Propor à chefia imediata ações intersetoriais necessárias à completude da atenção ao usuário do serviço;

XIV - Disponibilizar-se para processos de capacitação e de intercâmbio desencadeados pela Coordenadoria de Assistência Social e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Art. 15 - Cabe à chefia imediata da supervisão técnica, responsável pelo monitoramento dos serviços conveniados:

I - Propor a indicação do técnico supervisor para cada serviço conveniado;

II- Aprovar o calendário de supervisão dos serviços socioassistenciais pelos técnicos supervisores,

III - Monitorar o padrão de desempenho da supervisão dos serviços, exercido pelo técnico designado;

IV - Propor e desenvolver processo de capacitação dos técnicos supervisores e dos trabalhadores sociais da organização conveniada;

V - Avaliar o padrão de execução dos relatórios concernentes à supervisão apontados pelos técnicos supervisores;

VI- Cientificar-se da avaliação dos serviços conveniados feita pelos técnicos supervisores, propondo intervenções e medidas regularizadoras quando necessárias;

VII – Monitorar a distribuição dos serviços no território em relação aos setores de vulnerabilidade, bem como a procedência dos usuários desses setores;

VIII – Monitorar a intersetorialidade das ações entre as políticas públicas no território e principalmente nos setores de maior vulnerabilidade, remetendo a proposta de pactuação às instâncias superiores quando esta não se efetivar;

IX – Monitorar a incidência de pessoas/famílias com benefícios mensais, tais como: BPC, PETI, Renda Mínima, Bolsa Família, Renda Cidadã, Ação Jovem, Projovem e os vínculos que estão sendo estabelecidos entre tais pessoas/famílias e a rede de serviços na construção de autonomia e do protagonismo.

Art. 16 - Cabe à equipe da Unidade de Prestação de Contas correspondente à execução do serviço:

I - Autuar processo para registro do pagamento mensal do serviço socioassistencial de gestão conveniada. No caso dos serviços municipalizados deverão ser autuados um ou mais processos, do qual devem constar os seguintes documentos:

1 - na abertura do processo de pagamento:

1.1 cópia do termo do convênio e seus aditivos, conforme consta no processo de conveniamento do serviço;

1.2 cópia da nota de empenho de recursos correspondentes ao exercício orçamentário em execução, conforme consta no processo de conveniamento do serviço;

1.3 cópias, se houver, das notas de empenho complementares;

1.4 cópia, se houver, do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e do Ato Declaratório de Isenção de Contribuições Sociais do INSS e de suas atualizações.

2 - mensalmente:

2.1 ofício da organização conveniada dirigido à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, solicitando o pagamento no caso de serviços socioassistenciais com fontes externas (estadual ou federal);

2.2 uma via dos instrumentais já mencionados no artigo 10º;

2.3 cópia da aplicação de eventuais penalidades, principalmente se interferir no valor e na continuidade do pagamento;



**2.4** nota fiscal, preferencialmente eletrônica, referente ao serviço prestado no mês;

**2.5** uma via do extrato de liquidação e pagamento, que será enviada, após a liquidação, pelo setor contábil da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, ao gestor regional da área de abrangência dos serviços.

**3** – trimestralmente incluir a Declaração Trimestral de Gerenciamento dos Recursos Financeiros – DEGREEF:

**I** - Verificar a regularidade formal da documentação fiscal comprobatória dos gastos, apresentada pela organização conveniada;

**II** – Realizar a conferência aritmética da DESP e DEGREEF e sua correspondência com os comprovantes fiscais apresentados pela organização conveniada, bem como com o Anexo I do Termo de Convênio;

**III** - Verificar, por meio eletrônico e mensalmente, se a organização conveniada está regular perante o Cadastro Informativo Municipal - CADIM, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e com a Certidão Negativa de Débito - CND do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS em vigor juntando comprovante aos autos correspondentes. Quando o prazo de validade das certidões tiver expirado ou o sistema não confirmar a informação, a Unidade de Prestação de Contas deverá confirmar com a organização conveniada a existência de documento que comprove a regularidade, solicitando a sua apresentação para juntada aos autos do processo de pagamento;

**IV** – A Unidade de Prestação de Contas – UPC deverá comunicar ao técnico supervisor toda e qualquer irregularidade documental que impliquem a suspensão do pagamento;

**V** - Orientar as organizações conveniadas quanto à validade dos documentos fiscais e comprobatórios de gastos com os recursos públicos e que deverão ficar sob sua custódia por cinco anos devidamente organizados e à disposição de fiscalizações e auditorias por parte dos órgãos públicos, dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas;

**VI** - No caso dos convênios custeados exclusivamente com fonte municipal, preparar, mensalmente, a Planilha de Liquidação e enviá-la a Supervisão Técnica de Contabilidade da Coordenadoria Geral de Administração, até o 20º dia do mês de execução;

**VII** - No caso de convênios custeados por outras fontes de recurso, preparar a Planilha de Liquidação e encartá-la ao processo de prestação de contas e encaminhá-lo à Supervisão Técnica de Contabilidade da Coordenadoria Geral de Administração;

Parágrafo Único: no caso de término de convênios com recurso municipal, a Planilha de Liquidação só poderá ser encaminhada após a prestação de contas.

**VIII** - Realizar os procedimentos de prestação de contas dos serviços socioassistenciais conforme segue:

- a) Para os financiados com recursos municipais, até o 5º dia útil do mês subsequente à prestação do serviço;
- b) Para os co financiados com a União ou o Estado, até o 3º dia útil do mês subsequente à prestação do serviço e os respectivos processos encaminhados à Unidade Contábil da SMADS na mesma data.

**Art.17** - A utilização trimestral dos recursos financeiros pela organização conveniada tem por referência os trimestres civis, contados a partir do mês de janeiro de cada ano.

§ 1º - A organização conveniada adequará sua prestação de contas para que corresponda ao trimestre civil, independentemente da data de início de vigência do convênio;

§ 2º - Caso o valor mensal transferido não seja aplicado integralmente no mês correspondente, o saldo remanescente poderá ser utilizado nos outros meses do trimestre;

§ 3º - A compensação trimestral dos gastos deve ser apontada na DEGREF, devendo ser compatíveis com o valor total transferido pela SMADS no trimestre;

§ 4º - Para os convênios custeados exclusivamente com recursos do Tesouro Municipal, o eventual saldo credor, verificado ao final do trimestre, será descontado na transferência dos recursos financeiros no mês subsequente ao pagamento da terceira parcela de cada trimestre;

Art. 18 - A liberação dos recursos destinados ao pagamento mensal dos serviços conveniados com dotação orçamentária municipal ocorrerá até o 5º dia útil do mês subsequente à execução.

§ 1º - excepcionalmente, no mês de janeiro de cada exercício, o pagamento será efetuado assim que ocorrer a abertura do Sistema NOVOSEO e houver a liberação das cotas financeiras por parte da Secretaria Municipal de Planejamento;

§ 2º - não se inclui no caput do presente artigo o pagamento dos serviços de fonte externa cujo fluxo de recurso dependa da transferência de recursos financeiros de outras esferas de governo (federal ou estadual) destinada ao Fundo Municipal de Assistência Social;

Art. 19 - A liberação do pagamento dos serviços com fonte externa ocorrerá mensalmente, após a execução, no prazo de até 08 (oito) dias úteis contados a partir da data do ingresso do processo de pagamento na Unidade Contábil da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;

Art. 20 - Os serviços socioassistenciais municipalizados, assim considerados aqueles custeados com recursos de fonte externa oriundos dos governos estadual e/ou federal, bem como aqueles custeados com recursos de outras fontes, terão a liberação da contrapartida municipal vinculada ao depósito dos respectivos recursos no Fundo Municipal de Assistência Social.

Parágrafo Único - no caso de existir verba disponibilizada para a contrapartida municipal, a liberação dos recursos correspondentes poderá ser efetuada independente do pagamento dos recursos de outras esferas.

Art. 21 - Cabe ao gestor regional da área de abrangência dos serviços conveniados, dos CRAS e dos CREAS, monitorar:

I - o padrão de funcionamento do SUAS no território, vinculando a ocupação de vagas dos serviços com as demandas do CRAS/CREAS, bem como a articulação territorial dos serviços, quer pelo nível de proteção social quer pelo princípio de completude em rede;

II - a articulação entre as equipes de sua responsabilidade para a inserção das pessoas encaminhadas pelo CRAS/CREAS na rede socioassistencial, bem como das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência Renda – PTR;

III - a operação regular do sistema de monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais conveniados e da rede direta na área de sua abrangência;

IV - a indicação da necessidade dos serviços em relação aos setores de vulnerabilidade, baseados no estudo do Observatório de Políticas Sociais e da realidade territorial.

Art. 22 - Cabe à Supervisão Técnica de Contabilidade da Coordenadoria Geral de Administração adotar os procedimentos necessários para viabilizar, nos prazos estabelecidos, o pagamento dos serviços sob gestão conveniada, por meio do sistema de execução orçamentária, bem como a elaboração da prestação de contas dos recursos provenientes de outras esferas de governo.

Art. 23 - A Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social deverá manter atualizado o Banco de Dados dos Trabalhadores Sociais dos serviços socioassistenciais, especificando seu perfil profissional, suas características funcionais, tipo

de serviços em que atuam e as CAS correspondentes, assim como manter atualizado o CADSUAS, do SUASWEB referente aos profissionais que atuam na Pasta.

Art. 24 - Os serviços socioassistenciais que vierem a ser instalados e que não constem especificados nesta Portaria serão objeto de acompanhamento e avaliação para construção de padrões de qualidade e custeio a serem aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

Art. 25 - Alterações futuras, que versem sobre os critérios normativos que embasam esta portaria, serão previamente submetidas à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS.

Art. 26 - São partes integrantes desta Portaria:

- a) Anexo I - Rede socioassistencial de serviços de acordo com a complexidade do SUAS
- b) Anexo II – Instrumentais de registro, monitoramento e avaliação da execução dos serviços conveniados.

Art. 27 – As disposições constantes desta portaria não se aplicam aos convênios atualmente em vigência.

Parágrafo Único – Os convênios vigentes serão adaptados às normas desta portaria a partir de plano de adequação elaborado pela SMADS.

Art. 28 - Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições contidas nas Portarias nº 30/SMADS/GAB de 17/01/2008, nº 28/SMADS/GAB de 29/08/2008, nº 32/SMADSGAB/08 de 09/10/2008; nº 17/SMADS/2007 de 13/07/2007; nº 27/SMADS/2010 de 12/06/2010 e demais disposições em contrário.

## **Rede Estatal De Serviços**

### **São serviços executados diretamente pela secretaria municipal de assistência e desenvolvimento social**

#### **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**

**Caracterização do serviço:** Unidade pública onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva. Como unidade de referência deve promover a integração de esforços, recursos e meios, articular os serviços de média complexidade, operar a referência e a contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas setoriais e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e funcionar em estreita articulação com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outras Organizações de Defesa de Direitos, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

O CREAS oferta acompanhamento técnico especializado desenvolvido por equipe multiprofissional de modo a potencializar a capacidade de proteção da família e favorecer a reparação da situação de violência vivida. A equipe técnica, deve ter acesso aos prontuários e relatórios dos casos atendidos, garantindo o comando e gestão estatal. Para tanto, suas atribuições devem assegurar:

A execução dos protocolos de encaminhamento de referência e contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais, de políticas intersecretariais e intersetoriais;

A realização de reuniões mensais de coordenação técnica de monitoramento e avaliação com as executoras do serviço; O acesso aos prontuários e aos Planos Individual de Atendimento - PIA dos usuários;

A proposição de estudos de casos em conjunto com a executora, principalmente aqueles com maior dificuldade de adesão à proposta de trabalho; A articulação com Sistema de Garantia de Direitos;

A inclusão no Cadastro Único;

A articulação com o CRAS para inserção na rede socioassistencial da Proteção Social Básica quando for o caso;

A inserção na rede socioassistencial de Proteção Social Especial e nos programas de transferência de renda quando for o caso; O acompanhamento às visitas domiciliares quando necessário.

**Objetivo Geral:** Assegurar a proteção imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando à preservação de sua integridade física e psicológica.

**Objetivos específicos:**

Fortalecer vínculos familiares e a capacidade protetiva da família; Fortalecer as redes sociais de apoio da família;

Propiciar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; Favorecer o acesso a direitos socioassistenciais e a reparação de danos;

Prevenir agravamentos;

Reduzir a incidência de violação de direitos e prevenir a reincidência de violações de direitos.

**Usuários:** Famílias e indivíduos que vivenciam violação de direitos, dentre eles a violência física, psicológica, sexual, situação de rua, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.

**Formas de Acesso ao Serviço:** por identificação e encaminhamento do CRAS, dos serviços de proteção e vigilância social; por encaminhamento de outros serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas setoriais, dos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e demanda espontânea.

**Funcionamento:** De segunda a sexta-feira, das 8 às 18h. **Unidade:** Imóvel alugado, cedido ou público

**Abrangência:** Regional ou distrital

Provisões Institucionais, físicas e materiais	Trabalho social	Trabalho socioeducativo	Aquisições dos usuários
<p>Sala para recepção e acolhida;</p> <p>Sala(s) para atendimento individual /entrevista;</p> <p>Sala(s) para reunião com grupos de famílias;</p> <p>Copa; Banheiros;</p> <p>Todos os ambientes deverão possuir adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade;</p> <p>Placa de identificação em modelo padrão.</p> <p>Banco de dados da rede de serviços do território;</p> <p>Computador com configuração que comporte sistemas de dados e provedor de internet de banda larga.</p>	<p>Acolhida; escuta;</p> <p>Adoção de metodologia de trabalho com as famílias por meio de:</p> <p>entrevistas, estudo social, visitas domiciliares, Construção de Plano Individual de Atendimento - PIA; Orientação e encaminhamentos à rede de serviços;</p> <p>Orientação sociofamiliar e jurídica;</p> <p>Referência e contra-referência;</p> <p>Promoção de acesso à documentação pessoal;</p> <p>Articulação da rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direito;</p> <p>Identificação de famílias com perfil para os programas de transferência de renda;</p> <p>Desenvolvimento de ações articuladas intersetoriais nos territórios com maior concentração de risco e violação de direitos;</p> <p>Elaboração de relatórios e manutenção de prontuários.</p>	<p>Reconhecimento dos recursos do território e apropriação dos mesmos pelas famílias;</p> <p>Desenvolvimento de ações sociais e experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural;</p> <p>Produção de informação/ comunicação sobre a defesa de direitos;</p> <p>Desenvolvimento de ações sociais de relacionamento, convivência em grupo e administração de conflitos por meio do diálogo, compartilhando outros modos de pensar e agir.</p>	<p>Ser acolhido em suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades;</p> <p>Ter acesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a benefícios e serviços socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos;</li> <li>- a documentação civil;</li> <li>- a experiências de fortalecimento e exercício de cidadania e de relacionamento e convivência grupal;</li> <li>- a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda, e a programas de associativismo, economia solidária e cooperativismo;</li> </ul> <p>Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social;</p> <p>Ter reparados ou minimizados os danos por vivências de violações e riscos sociais;</p> <p>Ter desenvolvido potencialidades, ampliação do universo informacional e cultural;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser informados sobre seus direitos e como acessá-los;</li> </ul>

### Quadro de Recursos Humanos

Função	Carga horária semanal	Número
Coordenador	40h	1
Assistentes Sociais	30h	2
Psicólogos	40h	2
Advogado	40h	1
Profissional de nível médio	40h	2

**Serviços Tipificados:** São serviços conveniados caracterizados com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

### Rede De Proteção Especial - Média Complexidade

#### Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico

**Caracterização do serviço:** Serviço referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS com a finalidade de assegurar atendimento especializado para apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, fortalecendo a função protetiva das famílias diante de um conjunto de condições que as vulnerabilizam.

Esse serviço está vinculado ao CREAS e mantém relação direta com a equipe técnica deste Centro, que deverá operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial e com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, outras Organizações de Defesa de Direitos e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

Para garantir o comando e a gestão estatal, a equipe técnica do CREAS deve ser responsável pelo acompanhamento da prestação do serviço, assegurando em suas atribuições:

A realização de reuniões mensais de coordenação técnica de monitoramento e avaliação com as executoras do serviço; O acesso aos relatórios, prontuários e Planos Individuais de Atendimento dos casos atendidos;

A proposição de estudos de casos em conjunto com a executora, principalmente aqueles com maior dificuldade de adesão à proposta de trabalho; A articulação com Sistema de Garantia de Direitos; A inclusão no Cadastro Único;

A articulação com o CRAS para inserção na rede socioassistencial da Proteção Social Básica quando for o caso;

A inserção na rede socioassistencial de Proteção Social Especial e nos programas de transferência de renda quando for o caso; O acompanhamento às visitas domiciliares quando necessário.

Usuários: Crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica e familiar (violência física, psicológica, sexual, negligência); Crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e em situação de rua;

Adolescentes que estejam em Serviço de Medida Sócio Educativa em Meio Aberto; Crianças e adolescentes em descumprimento de condicionalidades do PETI;

Famílias e indivíduos com seus direitos violados com vínculos familiares e comunitários rompidos ou não.

**Objetivo:** Promover proteção a crianças, adolescentes, indivíduos e suas famílias, quando da ocorrência de situação de risco pessoal e social, especialmente aquelas relacionadas à violência sob suas diversas formas, maus tratos, abandono, discriminações sociais e restrições à plena autonomia e exercício das capacidades.

**Objetivos específicos:**

Identificar, monitorar e reduzir a ocorrência de riscos, seu agravamento ou sua reincidência;

Ofertar o atendimento psicossocial em rede, com os serviços socioassistenciais, políticas intersetoriais, agentes institucionais e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos;

Prover a acolhida e ações direcionadas a crianças, adolescentes e famílias, assegurando o envolvimento afetivo no processo de reorganização, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção;

Ofertar orientação especializada e jurídico social;

Realizar e acompanhar a efetividade dos encaminhamentos necessários;

Promover ações articuladas intersetoriais nos territórios que concentram maior incidência de situações de risco ou violação de direitos.

**Funcionamento:** De segunda a sexta-feira, por um período de 8 (oito) horas diárias.

**Forma de acesso ao serviço:** Encaminhamento do CRAS, CREAS, Poder Judiciário, Conselhos Tutelares, serviços da rede socioassistencial, demais serviços públicos, demanda espontânea.

**Unidade:** Espaços/locais (próprios, locados ou cedidos) administrados por organizações sem fins econômicos

**Abrangência:** Regional

Provisões Institucionais, físicas e materiais	Trabalho social	Trabalho socioeducativo	Aquisições dos usuários
<p>Sala de recepção e acolhida;</p> <p>Sala(s) de atendimento individualizado;</p> <p>Sala(s) de atividades coletivas e comunitárias;</p> <p>Instalações sanitárias;</p> <p>Iluminação e ventilação adequadas;</p> <p>Limpeza e conservação do espaço;</p> <p>Acessibilidade em todos os ambientes;</p> <p>Banco de Dados de seus usuários e da rede de serviços do território;</p> <p>Computador com configuração que comporte sistemas de dados e provedor de internet de banda larga.</p>	<p>Acolhida; escuta; Estudo social; Adotar metodologia de trabalho com as famílias por meio de: entrevistas, visitas domiciliares, reconhecimento dos recursos do território e apropriação dos mesmos pelas famílias;</p> <p>Construção de Plano Personalizado de Atendimento – PIA;</p> <p>Desenvolver ações sociais especializadas de atendimento às famílias das crianças/adolescentes vitimizadas e/ou com direitos ameaçados ou violados, proporcionando-lhes um processo coletivo de fortalecimento da convivência familiar e comunitária;</p> <p>Articulação e comunicação permanente com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e com as políticas sociais locais;</p> <p>Orientação e encaminhamentos; Articulação da rede de serviços socioassistencial e das demais políticas públicas;</p> <p>Orientação sociofamiliar e jurídica, Informação, comunicação e defesa de direitos;</p> <p>Identificação e encaminhamento das famílias que possuam perfil para inserção em programas de transferência de renda;</p> <p>Articulação interinstitucional com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos;</p> <p>Elaboração de relatórios e manutenção de prontuários.</p>	<p>Realização de trabalho socioeducativo com as famílias com o objetivo de fortalecer o grupo familiar para o exercício de suas funções de proteção, de auto-organização e de conquista de autonomia;</p> <p>Proceder diagnóstico da situação, identificando fatores que determinam suas ocorrências, de forma a subsidiar a definição dos mecanismos que permitam sua remissão a curto, médio e longo prazo.</p>	<p>Ser acolhido em suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades;</p> <p>Ter acesso a ambiente acolhedor e espaços reservados a manutenção da privacidade do usuário;</p> <p>Ter reparado ou minimizado os danos pela vivência de violência e abusos;</p> <p>Ter sua Identidade, integridade e história de vida preservadas; Vivenciar experiências que contribuam para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;</p> <p>Ter acesso à rede socioassistencial e a serviços de outras políticas públicas; Ter oportunidades de convívio e de</p>



**Indicadores de avaliação do serviço:**

Fonte: **Declaração Mensal de Execução do Serviço**

**Percentual médio de famílias, que não possuem restrição legal, envolvidas no acompanhamento das crianças e adolescentes atendidos durante o trimestre**

**Meta:** 100%.

Percentual médio de famílias visitadas por ausências injustificadas aos retornos previstos no serviço no trimestre **Meta:** 100%.

Percentual médio de famílias que retornaram ao serviço em decorrência de visitas domiciliares no trimestre. **Meta:** 90% ou mais.

Percentual médio de crianças e adolescentes desligados por recomendação da equipe técnica sem a necessidade de acolhimento institucional durante o trimestre **Meta:** 75% ou mais.

Percentual médio de famílias de crianças e adolescentes, ingressantes no período, que possuam perfil para PTR, encaminhadas para inclusão em Programas de Transferência de Renda – PTR durante o trimestre **Meta:** 100%.

Percentual de crianças e adolescentes inseridos no ensino regular durante o trimestre **Meta:** 100%.

**Quadro de Recursos Humanos**

<b>Função</b>	<b>Carga horária semanal</b>	<b>Número</b>
<b>Gerente de serviço I</b>	<b>40h</b>	<b>1</b>
<b>Técnico</b>	<b>40h *</b>	<b>4 (2 assistente social e 2 psicólogo)</b>
<b>Técnico</b>	<b>20h</b>	<b>1 advogado</b>
<b>Auxiliar administrativo</b>	<b>40h</b>	<b>1</b>
<b>Agente operacional</b>	<b>40h</b>	<b>1</b>

(\*) O profissional de Serviço Social passa a ter a carga horária semanal de 30 horas em cumprimento às disposições contidas na Lei Federal nº 12.317/2010.

Obs: É possível incluir mais 4 orientadores socioeducativos neste serviço, com carga horária semanal de 40h, quando não houver o Serviço Especializado de Abordagem às Pessoas em Situação de Rua na área de abrangência do serviço.