

# Efeitos da *vulnerabilidade social*

---

Notas sobre o cotidiano de trabalho em um CRAS na cidade de São Paulo

DISSERTAÇÃO

Roselene de Lima Breda

Orientador: Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran

Departamento de Sociologia

Universidade Federal de São Carlos

Fevereiro/2016

ROSELENE DE LIMA BREDA

*Efeitos da vulnerabilidade social*

Notas sobre o cotidiano de trabalho em um CRAS na cidade de São Paulo

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Gabriel de Santis Feltran

São Carlos, 2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B831e Breda, Roselene de Lima  
Efeitos da vulnerabilidade social: notas sobre o cotidiano de trabalho em um CRAS na cidade de São Paulo / Roselene de Lima Breda. -- São Carlos : UFSCar, 2016.  
105 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2016.

1. Assistência social. 2. Cras. 3. Vulnerabilidade social. 4. Risco social. I. Título.



---

Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Roselene de Lima Breda, realizada em 25/02/2016:

---

Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran  
UFSCar

---

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir  
USP

---

Profa. Dra. Isabel Pauline Hildegard Georges  
UFSCar

*À minha mãe, Célia*

## AGRADECIMENTOS

---

Agradeço ao Gabriel, por me possibilitar trabalhar questões acadêmicas e de pesquisa com tanta liberdade e autonomia, por dividir comigo a parte mais burocrática da sua vida acadêmica – que tanto me acrescentou em termos de jogo de cintura –, por lidar com minhas inseguranças melhor que eu mesma, por ter me ajudado a ir mais adiante, quando eu hesitava. Agradeço à Renata Bichir e Isabel Georges pela disponibilidade em comporem a banca de avaliação desta dissertação. À Isabel, devo ainda, profundos agradecimentos pela co-orientação deste trabalho, pelo contato com Marc Bessin, que possibilitou a realização do mestrado-sanduíche em Paris, pela ajuda com a documentação requerida pelo Consulado Francês, pelas leituras atentas de manuscritos, pelas conversas interessadas, pela preocupação sincera que você tem comigo. Ao Marc Bessin agradeço a possibilidade de realização do Estágio de Pesquisa BEPE no IRIS, Instituto de Pesquisa por ele coordenado. É difícil mensurar os ganhos que esta experiência me trouxe enquanto estive em Paris e suas replicações ainda hoje. Ao longo dos seis meses do Estágio, foi reconfortante adentrar um contexto no qual as Ciências Humanas são bastante valorizadas, hoje é um alento saber que há outras formas de trabalhar nesse universo e que os horizontes podem ser um pouco mais amplos do que eu supunha. Agradeço os professores e colegas com os quais tive contato ao longo do mestrado na UFSCar, na USP, no CEM e na EHESS. Agradeço à Silmara e Luciane, Secretárias do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFSCar, respectivamente, pela prestatividade de sempre. Agradeço aos colegas do NaMargem e do Grupo de Políticas Públicas pelas trocas e pela leitura e discussão qualificadas de trechos preliminares deste trabalho. Agradeço à FAPESP pelo financiamento que possibilitou a realização da pesquisa. Agradeço à Carla, coordenadora do CRAS Campo Limpo em 2014, por permitir a realização da pesquisa de campo a partir daquela Unidade, e agradeço também a todas as pessoas que compõem sua equipe técnica, pela generosidade, paciência e boa vontade com as quais lidaram com a minha presença. A todos os interlocutores aos quais tive acesso em campo, tanto no CRAS Campo Limpo quanto fora, agradeço por dispensarem a mim atenção, tempo e generosidade, compartilhando comigo parte de suas histórias, mesmo em meio a condições tão adversidades. Em São Paulo, contei com a acolhida de Ana, Renato e Letícia na fase inicial da pesquisa de campo. Boas lembranças e muita saudade das caminhadas, cervejas, conversas, passeios. Foi na casa da Ana que conheci Bruna.

Lembro com exatidão do momento em que a simpatia se transformou em amizade. Obrigada por me amparar naqueles dias e por promover a aproximação entre mim e Moema, me levando tantos doces. São Paulo também me propiciou outro excelente encontro: Paloma, com quem dividi a casa e no fim dos dias, histórias de Campo Limpo e da Granja Julieta. Como a gente conseguiu equalizar tanta diferença? Quanta saudade de você e da vida que levamos naqueles meses. Ilias, amigo que conheci em São Carlos, me colocou em contato com uma de suas tias e assim fui morar em Chateny-Malabry, nos arredores de Paris. Entre alguns rearranjos, vivi durante três meses com Catherine e Patrice. Frente a uma pessoa que, nos primeiros dias, não sabia dizer que estava com sede, recebi deles aulas cotidianas de bondade e generosidade em almoços, jantares, passeios. Revezando-se em longas conversas durante à noite, quando voltávamos pra casa, me contaram um pouco das suas histórias, conheceram um pouco da minha. Cecile e Mathieu, Dominique e Philippe, vizinhos mobilizados por eles me acolheram com bolos, aulas de conversação, passeios nos mercados e museus e assim aprendi a falar um pouco de francês e que é o interesse que permite a comunicação, muito mais do que domínio de vocabulário ou regras da língua. Não há palavras para retribuir o que fizeram por mim. Paris me proporcionou três excelentes encontros: Marthinha, Marcos e Ana. Com eles dividi muito do meu tempo e é um privilégio seguir desfrutando da amizade e boa companhia de cada um por aqui, mesmo que à distância. Em São Carlos conservo muitos afetos e, se quem tem um amigo já tem muita sorte, eu tenho a alegria de ter alguns nesta cidade e não há palavras que descrevam o quanto a vida é melhor com cada uma de vocês. Vivi uma parte deste mestrado na pensão da dona Ilda onde encontrei generosidade e carinho sem tamanhos. Priscila, batalhadora em muitos sentidos, excelente companhia, sempre acompanhada por boa comida, boas conversas, bons conselhos e muita diversão. Domila, super amiga e confidente, além de estimular e dar asas à minha imaginação no último ano, tem sempre reservado para mim o melhor colchão de ar de São Carlos, o chá mais saudável, as melhores saladas e muito do seu tempo me amparando com a papelada que faz a vida acadêmica girar. Sigo tentando agradecer com as revisões, girl! Agradeço à Vanessa, uma das melhores pessoas que conheço, pela sorte de te ter como amiga. Tenho compartilhado com você bons momentos, outros nem tanto, mas segue sendo um alento poder desfrutar de toda gentileza, leveza e delicadeza tão próprias de você. Agradeço à Samanta pela paciência sem tamanho com uma amiga tão enrolada quanto eu. Descolada, desencanada, engraçada, generosa, espontânea, alto astral... a lista de adjetivos não tem fim e é um

privilégio ser sua amiga. Felipe, querido, agradeço por todos os doces mineiros, baladinhas, drinks coloridos, traduções, encontros relâmpagos, mensagens despreziosas, por me apresentar pessoas incríveis como Vinícius, Germano, e Rachide. Quanta saudade de vocês. Agradeço a Rachide por me receber no seu laboratório em São Carlos e na sua casa em Milão. Gentileza sem fim nas duas ocasiões, só guardo boas lembranças. Em Florença tive a sorte de, ao acaso, conhecer Tomás. Em São José do Rio Pardo sigo tendo meu esteio. Agradeço aos meus irmãos por tanta ajuda e paciência, por me lembrarem que seriedade também combina com leveza. Ao Fabiano agradeço, especialmente, pela amizade e proximidade que temos conseguido manter mesmo com caminhos que cada vez nos distanciam mais. À minha mãe, agradeço pelo cuidado, confiança e amor. E agradeço, sobretudo, pela possibilidade de viver um período onde pessoas oriundas das chamadas “camadas populares” da população podem contar com políticas afirmativas, inclusivas e seguir na vida universitária.

*Fala-se aqui de duas coisas diversas:  
daquilo que consta na lei e daquilo que  
eu experimentei pessoalmente.*

*O processo, Franz Kafka*

## RESUMO

---

Esta dissertação trata da mudança de ênfase das políticas sociais, no que toca a possibilidade de superação do conflito sócio-político, deslocada para sua gestão e controle. Tendo como universo empírico de análise as interações que se processam nas rotinas de atendimento da unidade do CRAS Campo Limpo, localizado na cidade de São Paulo/SP, este trabalho, a partir de uma pesquisa de campo de caráter etnográfico, mais que o delineamento institucional, busca colocar em evidência a prática cotidiana da Política Nacional de Assistência Social, a partir do contato com os técnicos implementadores e usuários. Procura, por um lado, analisar a concepção da Política Nacional de Assistência Social e como esta política se operacionaliza na prática, em seu nível básico, na Unidade do CRAS Campo Limpo, a partir da articulação e manejo do discurso da *vulnerabilidade social* por seus operadores e quais efeitos derivam daí. Por outro, busca analisar os processos por meio dos quais a ordem está sendo disputada, o espaço está sendo reconstruído e o Estado está reproduzindo suas categorias de legitimidade nas periferias urbanas.

**Palavras-chave:** Assistência Social; CRAS; vulnerabilidade social; risco social.

## ABSTRACT

---

This thesis will cover the government change in the emphasis of the social policies, regarding the overcoming of the sociopolitical conflict, dislocated to its management and control. Using as empirical site of analysis the interactions that processes during the routine of the Campo Limpo CRAS unity, located at the city of São Paulo, and through an ethnographic field research, this work will seek more than a institutional shape, but evidence the day-by-day practical activities of the Brazilian Social Assistance Policy from the contact of the implementer technicians and its users. This writing aim to study the conception of the Brazilian Social Assistance Policy and how it operates in practical senses at the CRAS unity of Campo Limpo at its basic level, from the articulation and handling the notion of *social vulnerability* by its operators and which effects raise up from it. Also, this study researches the processes that the order is being disputed, the space that is being rebuilt and the National State that is reproducing its categories of legitimacy at the urban peripheries.

**Key words:** Social Assistance; CRAS; social vulnerability; social risk.

# ÍNDICE

---

APRESENTAÇÃO .....	12
INTRODUÇÃO .....	17
Vulnerabilidade Social, Risco, Indicadores e Assistência Social .....	18
Condições de Emergência do conceito de <i>Vulnerabilidade Social</i> no Universo da Assistência Social Brasileira .....	25
Fundamentação Metodológica .....	28
Caminhos da Pesquisa .....	30
CAPÍTULO I	
<b>Como o discurso da vulnerabilidade social ganha materialidade em instituições, leis e medidas administrativas nos espaços da Assistência Social na cidade de São Paulo .....</b>	<b>39</b>
Assistência Social em Espaços não Estatais .....	41
Formação do Aparato Regulador dos Convênios em São Paulo .....	44
Mudanças Conceituais .....	47
Disputas por Financiamento .....	49
Nova Conformação Burocrático-Administrativa .....	52
CAPÍTULO II	
<b>Situação de <i>emergência</i>: formas de gestão que se produzem ao redor da ambiguidade da noção de risco social .....</b>	<b>55</b>
Oscilações no Ritmo Rotineiro de Trabalho .....	56
Estratégias para Acessar Recursos .....	60
“Liderança Local” e Questões de Segurança .....	64
Efeitos e Desfechos Articulados pela <i>Emergência</i> .....	71
CAPÍTULO III	
<b>Perfis socialmente vulneráveis: construção de quadros de risco .....</b>	<b>76</b>
Dinamização do Discurso da <i>Vulnerabilidade Social</i> em uma Trajetória Pessoal.....	77

Helena .....	78
Sentidos da <i>Vulnerabilidade Social</i> .....	82
NOTAS FINAIS .....	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	92
LISTA DE WEBSITES CONSULTADOS.....	102
LISTA DE ABREVIACÕES .....	104

## APRESENTAÇÃO

---

Este trabalho trata da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no seu nível básico na cidade de São Paulo tendo como entrada empírica, e ponto a partir do qual se desenvolve a análise, uma unidade do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) situada no distrito de Campo Limpo, zona sul da cidade.

O objetivo do trabalho é compreender o processo sócio-político que conferiu ao discurso da *vulnerabilidade social* o lugar de protagonismo assumido por esta noção na construção e implementação de políticas, programas e ações na esfera da Assistência Social, bem como analisar as disputas que envolvem seus diferentes operadores neste contexto espacial específico. Busco responder, a partir da confluência destas duas dimensões à seguinte questão: que tipo de realidade administrativa a mobilização da noção de *vulnerabilidade social* está produzindo?

Partindo de uma perspectiva histórica e processual, procuro aqui descrever e analisar as particularidades deste movimento tomando como objeto de análise as ações que se processam no CRAS. A escolha por centrar a análise neste espaço da assistência social esteve ligada ao fato deste dispositivo se inserir de forma bastante capilar em regiões da cidade classificadas como socialmente vulneráveis e problemáticas, o que contribuiu muito na explicação das relações que me propus analisar aqui. A fim de compreender a natureza das relações que tem lugar no contexto do CRAS Campo Limpo busco, neste trabalho, analisar a mobilização do discurso da *vulnerabilidade social* tal como apresentado em campo, a partir da atuação e interação dos personagens centrais na fase de implementação da PNAS na cidade de São Paulo: técnicos, usuários e organizações da sociedade civil.

Exploro, ao longo do texto, categorias que derivam da noção de *vulnerabilidade social* como risco social, emergência, perigo/perigoso, áreas/regiões de risco, família disfuncional etc., além das possibilidades de estabelecimento de parcerias e convênios entre sociedade civil e poder público justificadas, sempre, pela prevenção e/ou gestão dos riscos e de situações de risco que são identificados.

Como, nos anos 1990, emerge e se estabelece a noção de *vulnerabilidade social* como um índice de formulação de políticas sociais no Brasil? Como os conjuntos de indicadores sociais que amparam a noção de *vulnerabilidade social* são construídos e como esta noção evolui ao longo do tempo? Como são criadas categorias estatísticas

como, por exemplo, “população vulnerável”, “família disfuncional”, “regiões e territórios de risco” etc.? Quais são os índices que guiam a elaboração da PNAS e que conduzem a intervenções em partes específicas da cidade (áreas populares, sensíveis, vulneráveis)?

Para tentar responder este conjunto de questões, busquei me desvencilhar de uma análise focada na discrepância entre aquilo que é preconizado como ideal de implementação nos textos oficiais e o que se consegue promover na prática cotidiana. Confrontada com ampla bibliografia especializada que versa sobre tudo aquilo que a Assistência Social não promove – em termos de resgate, inserção e promoção de autonomia junto ao seu público-alvo<sup>1</sup> –, aposto, neste trabalho, na tentativa de colocar em relevo os efeitos produzidos, na cidade de São Paulo, pelo modelo de implementação da PNAS adotado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de São Paulo.

Os argumentos contidos neste trabalho estão ancorados no pressuposto segundo o qual a PNAS se insere numa geração de políticas que não são políticas de promoção de acesso a direitos, mas políticas de governo, uma vez que não são feitas universais, mas voltadas à parcelas específicas da população<sup>2</sup>. No caso da PNAS, a tomada deste pressuposto implica na afirmação de que esta política, tal como construída, não é uma política afeita aos princípios de universalidade do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)<sup>3</sup>, mas coloca em marcha uma estratégia de governo mais ampla, catalisada pelo discurso da *vulnerabilidade* social, que inclui outros atores e que delega, no caso particular da cidade de São Paulo, parte do governo para organizações da sociedade civil (ONGs, OSs etc.), operando uma outra parte<sup>4</sup>. Através da etnografia que ampara esta assertiva e,

---

<sup>1</sup> Ver: Castro (2007), Cohn (2000), Lavinias (2004), Yasbek (1996), Telles (1999), Draibe (2006), Sposati (2007;2009), Couto (2006), Mestriner (1992).

<sup>2</sup> A título de exemplo, também o Sistema Único de Saúde (SUS) carrega um conjunto de contradições no que toca sua efetivação como direito universal (COHN, 2005; DOMINGUEZ, 2010; OCKÉ-REIS, 2009; SOUSA, 2014), assim como instituições como a Fundação Casa, em São Paulo, e suas correlatas país afora, não são afeitas aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (SILVA, 2005; REIS, 2012; RUZZINI&PILOTTI, 2008; MOREIRA, 2012).

<sup>3</sup> Além do texto do próprio SUAS (2005), uma boa discussão acerca da questão da universalidade do SUAS, mas não só, pode ser encontrada em COUTO et al (2010).

<sup>4</sup> O Capítulo II desta dissertação tratará em detalhe da relação entre o poder público e organizações da sociedade civil na cidade de São Paulo: um modo de governo que, do ponto de vista institucional, não é apenas estatal, como se verá.

consequentemente, os argumentos desenvolvidos ao longo deste trabalho, busco colocar em evidência que tal deslizamento operante na PNAS não guarda relação com uma suposta desvirtualização da política na sua fase de implementação, mas que este é seu jeito próprio de governar.

A partir dos pressupostos e questões propostas, o texto se organiza em três níveis: i) início explorando as lógicas que tem lugar em situações não rotineiras na prática dos técnicos implementadores do CRAS Campo Limpo; ii) passo à análise da relação estabelecida entre Assistência Social e organizações da sociedade civil prestadoras de serviços via convênios com a Prefeitura de São Paulo e; iii) discuto os efeitos do modelo adotado pela SMADS sobre uma trajetória individual, tomada como caso heurístico.

No Capítulo I – **Como o discurso da vulnerabilidade social ganha materialidade em instituições, leis e medidas administrativas nos espaços da Assistência Social na cidade de São Paulo** – analiso o deslizamento nas formas de relação institucional e burocrático-administrativas entre poder público e organizações da sociedade civil na esfera da Assistência Social. O trajeto de uma ONG situada no distrito de Campo Limpo, parceira da Prefeitura de São Paulo há mais de vinte anos ampara parte da reflexão que busco desenvolver neste Capítulo. Considerando a centralidade das parcerias de prestação de serviços para o desenvolvimento de diferentes atividades na área da Assistência Social, investigo como a noção de *vulnerabilidade social* se tornou, na cidade de São Paulo, um meio privilegiado para a articulação de demandas por adequação e enquadramento aos parâmetros técnicos propostos em nível federal, introduzidos pela PNAS. Problematizo, ainda, as implicações deste modelo de implementação no cotidiano de trabalho das equipes técnicas que atuam no CRAS Campo Limpo.

No Capítulo II – **Situação de emergência: formas de gestão que se produzem ao redor da ambiguidade da noção de risco social** – analiso as relações entre a política de gestão de situações classificadas como “*emergência*” pelo poder público e as estratégias mobilizadas por aqueles que se encontram naquela situação. Para tanto, a partir da descrição dos acontecimentos que se seguem ao transbordamento do Córrego

Pirajussara<sup>5</sup>, busco examinar como as lógicas de ação do poder público neste território também transbordam o perímetro local quando a rotina usual de trabalho é rompida. As ações que os técnicos do CRAS Campo Limpo tentam colocar em curso são informadas: i) por atores situados em diferentes escalas que disputam entre si as regras sobre como deve se dar o trabalho no local; ii) bem como pela produção dos números que alimentam (e alimentarão) relatórios e índices que pautam a Assistência Social na cidade. Além disso, investigo quais relações a situação de “*emergência*” guarda com os processos que transformam cenários de emergência, ainda que temporariamente, em espaços de ação militarizada, justificada pela configuração de grupos em situação de risco e que, justamente por isso, são também de risco, dado o potencial perigo que passam a oferecer à ordem urbana.

No Capítulo III – **Perfis socialmente vulneráveis: construção de quadros de risco** – mobilizo a trajetória de uma usuária, cujo perfil é classificado como socialmente vulnerável pela equipe de técnicos do CRAS Campo Limpo. Construído ao longo de vinte anos de trajeto institucional, o prontuário de atendimento de Helena<sup>6</sup>, onde pontos deste percurso encontram-se sedimentados, é tomado como posto privilegiado de observação e problematização das ações dispensadas a sujeitos em situação de risco e *vulnerabilidade social*. O intuito é verificar de que forma as classificações das demandas e situações segundo níveis de *vulnerabilidade distintos*, elaborados pela equipe técnica, se dinamizaram nesta trajetória. Busco entender, portanto, como as diferentes articulações geradas nas tentativas de atendimento às demandas de Helena possibilitaram que ela fosse constantemente atendida em regime de urgência. Procuo abordar a *vulnerabilidade social* contextualmente e no fluxo da ação socioassistencial para compreender a experiência de usuários do CRAS através deste sistema classificatório. A tentativa é lidar com esta trajetória institucional e suas diferentes

---

<sup>5</sup> Em documentos da Prefeitura de São Paulo e do Estado de São Paulo, encontrei duas grafias distintas para o Córrego: Pirajussara e Pirajuçara. Opto aqui por utilizar Pirajussara, por ter sido a grafia mais frequente com a qual me deparei ao longo da pesquisa.

<sup>6</sup> A possibilidade de acompanhamento a atendimentos dentro e fora da Unidade e visitas domiciliares, assim como o acesso a documentos e prontuários de atendimento se deu via autorização da coordenadora da unidade e esteve atrelada a condição de preservação das identidades ali contidas, bem como do número do registro dos prontuários. Para cumprir esta condição, neste texto os nomes próprios de interlocutores de pesquisa foram alterados e a numeração do prontuário citado não é indicada.

inscrições neste espaço da cidade ao longo do tempo, buscando situar as questões que estão em jogo e que tipo de experimentação histórica ali está sendo colocada.

Nas **Notas Finais**, retomo e busco articular os argumentos presentes nos Capítulos I, II e III, indicando possíveis conclusões.

# INTRODUÇÃO

---

## ***Vulnerabilidade social, risco, indicadores e Assistência Social***

---

[...] se você me perguntar o que significa quando a gente diz que o CRAS é a primeira via de acesso ao SUAS, o que se entende por proteção social, o que significa o discurso de vulnerabilidade e risco social que a PNAS traz, eu não tenho as respostas e é com isso que eu trabalho todos os dias.

[Assistente social. Trecho de diário de campo]<sup>7</sup>

“16/11/1993 – A cliente trouxe o problema de seu barraco em risco de desabar devido ao trabalho das máquinas da Prefeitura, segundo suas declarações. Orientamos a procurar a HAB [Secretaria Municipal de Habitação]”.

“23/10/2009 – Solicitou KA [kit alimentação ou cesta básica] nesta data. Caso a usuária retorne, sugiro visita domiciliar antes de fornecer benefício. Colega da SAS reafirmou que a usuária e familiares são vistos em situação de vulnerabilidade pelo bairro solicitando alimentos e dinheiro”.<sup>8</sup>

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (Política Nacional de Assistência Social, 2004: 33).

“O Índice [Paulista de Vulnerabilidade Social] pretende oferecer ao gestor público e à sociedade uma visão mais detalhada das condições de vida do seu município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza. Este objetivo é

---

<sup>7</sup> Neste trecho, de forma cifrada, a assistente social faz referência ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS que refina os parâmetros contidos na PNAS através da implantação e implementação de programas que objetivam colocar em prática esta política e que toma os preceitos de territorialidade e matricialidade familiar como princípios norteadores aos quais acrescenta o trabalho social focado na família, seu alvo privilegiado, sendo o CRAS o espaço, em âmbito municipal, onde o acesso e direcionamento aos serviços, no nível básico, deve se materializar (BRASIL, 2004; 2005).

<sup>8</sup> Os dois trechos datados se referem a resumos de atendimentos sociais contidos no prontuário de Helena, usuária do CRAS Campo Limpo.

alcançado por meio de uma tipologia de situações de vulnerabilidade que considera, além dos indicadores de renda, outros referentes à escolaridade e ao ciclo de vida familiar, identificando áreas geográficas segundo os graus de vulnerabilidade de sua população residente”.<sup>9</sup>

Este trabalho tem como fio condutor a noção de *vulnerabilidade social* e seus desdobramentos numa região específica da cidade de São Paulo – o Distrito de Campo Limpo. É preciso, desde já, remarcar que este Distrito não é um lugar de ausência de Estado, longe disso. Ao longo do tecido urbano, este é um daqueles espaços onde, em diferentes escalas e de modo constante, a ordem está sendo disputada, o espaço está sendo reconstruído, o Estado está reproduzindo suas categorias de legitimidade, se refazendo (DAS&POOLE, 2004).

No transcorrer de quase três décadas de intensas transformações no conjunto de dispositivos jurídicos que foi ganhando corpo nas esferas municipal, estadual e federal na área da Assistência Social, a noção de *vulnerabilidade social* emerge, se estabelece e adquire centralidade, ao mesmo tempo que as demandas que enseja e orienta se ampliam: recorte territorial, alocação de recursos e instalação de serviços orientados a partir de índices de *vulnerabilidade social*; classificação de casos, demandas e situações de acordo com graus de *vulnerabilidade social*; elaboração de dispositivos estatais específicos para manejar os diferentes níveis de *vulnerabilidade social* – CRAS e CREAS<sup>10</sup>. No contexto paulistano, longe de haver um consenso acerca da mobilização da noção de *vulnerabilidade social* em torno destes pontos, seja no interior da própria SMADS e outras instâncias do poder público, seja entre organizações da sociedade civil que firmam junto à Prefeitura e à SMADS convênios de prestação de serviços ou, ainda,

---

<sup>9</sup> Definição de vulnerabilidade social elaborada pela Fundação SEADE e mobilizada pela SMADS na formulação e implementação do Plano Municipal de Assistência Social (desde o PlasSP 2002). O documento no qual esta formulação foi elaborada se encontra disponível no seguinte link: [http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/principais\\_resultados.pdf](http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/principais_resultados.pdf). Acesso em 14 de agosto de 2015.

<sup>10</sup> Buscando dar aplicabilidade às diretrizes previstas na PNAS-2004, o SUAS, no âmbito municipal onde se efetiva, organiza a proteção social em dois níveis: Proteção Social Básica e de Proteção Social Especializada, sendo elaborados para dar conta de tais objetivos o CRAS e o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), respectivamente. Assim, a partir de 2005 a efetivação da legislação da Assistência Social no cotidiano se dá, em grande medida, através do CRAS e do CREAS, sendo que a existência destes dois instrumentos só é possível por estarem em vigor os seguintes dispositivos jurídicos: a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica/ SUAS de 2005.

na interação cotidianas entre as equipes técnicas e usuários, esta é uma noção que se constitui antes como um campo regular de disputa. Embates travados, especialmente, entorno daquilo que diz respeito aos significados conferidos ao trabalho que os diferentes atores presentes nesta esfera desenvolvem e, também, aos modos por meio das quais se mobilizam na busca por recursos para tal.

Os trechos com os quais inicio este texto, inseridos nas especificidades do contexto do CRAS Campo Limpo<sup>11</sup> não esgotam, mas ilustram algumas das distintas dimensões assumidas pela noção de *vulnerabilidade social* na esfera da Assistência Social em São Paulo. Lançam luz sobre os modos como técnicos implementadores da PNAS assimilam e operacionalizam esta noção na prática cotidiana por um lado e, por outro, colocam em relevo os esforços empreendidos na sua conceituação e delimitação. Evidenciam-se na fala da assistente social, nos resumos de atendimentos contidos em um prontuário e nos trechos dos textos oficiais a centralidade adquirida por esta noção, mas também as ambiguidades envolvidas no seu manejo.

Opto por trabalhar a noção de *vulnerabilidade social* ao longo deste trabalho inspirada na reflexão desenvolvida por Machado (2002) acerca da noção de “informalidade”<sup>12</sup>. Em campo – observadas as especificidades do contexto do CRAS Campo Limpo –, os diferentes atores implicados na fase de implementação da PNAS ativam situacionalmente a noção de *vulnerabilidade social* e, a partir daí, se desdobram efeitos concretos sobre as práticas tanto de técnicos implementadores quanto de usuários. Neste espaço, a instrumentalização da noção de *vulnerabilidade social* está no centro de uma cadeia de mediações que oferece uma grade de inteligibilidade plausível a atores situados em distintas escalas de interesse e poder na esfera da Assistência Social em São Paulo – formuladores e analistas da política no campo acadêmico e de governo, organismos internacionais multilaterais como o Banco Mundial e PNUD, usuários da Assistência Social como Helena, mediadores informais de equipes técnicas como Faísca, organizações da sociedade civil, técnicos implementadores da PNAS. Mobilizo

---

<sup>11</sup> Para uma região com as características demográficas de Campo Limpo, a cada 5 mil famílias referenciadas, a composição da equipe mínima deve ser a seguinte: 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo, 1 com área de formação não especificada e; 4 técnicos de nível médio. Disponível em <http://www.mds.gov.br>. Acesso em 01 de março de 2015.

<sup>12</sup> Machado (2002), refletindo sobre o termo “informalidade”, retomando as distintas noções que assumiu ao longo da história recente do Brasil, aponta seu esvaziamento conceitual, argumenta que o termo perdeu força analítica e é usado para designar fenômenos distintos, como desregulamentação e flexibilização.

a noção de *vulnerabilidade social*, portanto, como uma espécie de “quase conceito”<sup>13</sup>, como algo que não se constituiria em um conceito, exatamente, mas que operaria como uma espécie de vagão vazio que poderia, com alguma flexibilidade, ser preenchido e carregar conteúdos. Seguindo esta formulação, a atuação da noção de *vulnerabilidade social* na esfera da Assistência Social na cidade de São Paulo, é potentíssima, uma vez que permite a confluência e confere inteligibilidade entre discursos, interesses e práticas tão dispares entre si. A opção por tal escolha permite remarcar, me parece, os efeitos do uso da noção de *vulnerabilidade social* que incidem sobre as práticas dos distintos atores que a mobilizam em campo.

Optei por uma entrada em campo que me permitisse olhar para os instrumentos da PNAS a partir daquilo que eles provocam no campo. Assim, me interessei por observar, empiricamente, os modos por meio dos quais tais instrumentos estão sendo traduzidos, mediados e utilizados, e quais são os efeitos gerados nas categorizações situacionais, balizadas pela noção de *vulnerabilidade social*, na prática cotidiana do CRAS Campo Limpo. Amparada por uma etnografia realizada ao longo do primeiro semestre de 2014, o enfoque recai, portanto, sobre os efeitos empíricos que a operacionalização da noção de *vulnerabilidade social* assume nas práticas colocadas em curso ao longo da rede socioassistencial da cidade. Espaços nos quais a noção de *vulnerabilidade social* se cristaliza em objetos – prontuários, atas de reuniões, fichas de cadastro etc. – ao longo de cadeias de tradução e mediação entre os espaços de formulação e implementação da PNAS, e que permitem visualizar os efeitos de tal processo no trabalho cotidiano das equipes técnicas.

Apoiada em uma perspectiva histórica e processual<sup>14</sup> da elaboração da noção de *vulnerabilidade social*, busquei aqui desenvolver uma reflexão que se vale do

---

<sup>13</sup> Devo o refinamento e melhor adensamento desta reflexão aos apontamentos feitos por Isabel Georges durante a defesa desta dissertação.

<sup>14</sup> Durante o III Seminário Interno do NaMargem – Núcleo de Pesquisas Urbanas (UFSCar/CEM), realizado na UFSCar em 2014, Fábio Mallart teceu uma série de comentários sobre aquilo que à época era apenas uma proposta de projeto BEPE. Ali eu iniciava a elaboração das primeiras sistematizações e reflexões acerca da centralidade que o conceito de *vulnerabilidade social* assumia em campo. Mallart, entre outras observações, remarcou a diferença entre analisar as condições de emergência do discurso da *vulnerabilidade social* e acompanhar o deslocamento do conceito ao longo do tempo, ainda que se tratasse de processos relacionados. Em termos analíticos e metodológicos devo aos seus apontamentos, portanto, o melhor delineamento das diferenças entre essas duas dimensões, que me proponho a discutir aqui através de uma perspectiva histórica e processual.

argumento segundo o qual toda a política atual de prevenção dos riscos e vulnerabilidades sociais resulta de uma rede de causalidades (ROSE, 1987), algo que se encontra no centro do mundo disciplinar do qual fala Foucault (1990; 1999; 1996) e que tem pautado a agenda das políticas de Assistência Social que, em certa medida, conservam a ideia de possibilidade de reforma do indivíduo por meio da atuação sobre tais pontos<sup>15</sup>. Quando tal agrupamento de causalidades passa a ser associado a um jogo de probabilidades que operam tendo como centro a noção de risco (CASTEL, 1986; 1983; ROSE, 1998), um conjunto de saberes se entrecruzam na elaboração de indicadores mobilizados na construção das probabilidades de que o risco se efetive, cujo efeito é a determinação de uma situação como sendo ou não de *vulnerabilidade social*<sup>16</sup>. A montagem dos quadros de risco, feita com base em blocos de indicadores sociais coloca em curso, portanto, o processo de formulação de políticas que operam na gestão do risco apontado por tais indicadores, sendo a necessidade de gestão das probabilidades de riscos que os indicadores apontam o elemento ativador das políticas de intervenção que operam em zonas específicas, onde o mapeamento feito por meio dos indicadores mostra a probabilidade de que situações de risco se desenvolvam (TOPALOV, 1992; DESROSIÈRES, 2000). Trata-se, portanto, da probabilidade que os indivíduos têm de enlouquecer, cometer um ato delinquente, cair na pobreza etc. O indivíduo não é louco, nem delinquente, nem miserável, mas há a possibilidade de que ele venha a ser, dependendo da situação de vulnerabilidade social a qual ele se encontra exposto e é sobre essa possibilidade que se deve agir. Daí a argumentação de que os tipos de práticas que as políticas que se alinham a este viés promovem se configuram em gestão do risco e das vulnerabilidades sociais (ROSE, 1998; CEYHAN, 2006; PREUSS-LAUSSINOTTE, 2006; MATELLART, 2006).

A composição dos indicadores, feita a partir da soma de critérios de diferentes áreas do conhecimento cria o risco (que em muitos casos vira um fato), sendo este o parâmetro a

---

<sup>15</sup> Em contextos diferentes, lidando com políticas sociais igualmente distintas, autores como Almeida (2002), Astier (1996), Fassin (2005), Feltran (2008), Pandolfi (2005), Rui (2012), Seidel (1993) etc., têm se dedicado a análise da lógica gestora que tem marcado as políticas sociais contemporâneas.

<sup>16</sup> A inflexão contemporânea ligada à gestão do mundo social através de indicadores parece guardar relação, exatamente, com uma lógica própria das políticas neoliberais ligada à impetuosidade dos critérios de avaliação e daí a centralidade dos indicadores (TOPALOV, 1992, DESROSIÈRES, 2000) que têm configurado as políticas de intervenção em modos inteiramente localizados de se fazer política, sempre pautados por georreferenciamento, mapeamentos e ferramentas afins.

partir do qual a política se desenvolve e as equipes técnicas trabalham. Assim, esse feixe de indicadores é uma espécie de política de probabilidades ou, por outras palavras, é uma gestão dos riscos e das vulnerabilidades sociais. Na cidade de São Paulo, o Índice Paulista da Vulnerabilidade Social<sup>17</sup>, elaborado pela Fundação SEADE desde os anos 2000 se constitui em ferramenta central na formulação das ações na esfera da Assistência Social. A SMADS se vale da classificação elaborada pelo IPVS para definir as áreas onde intervenções devem ser feitas (PlasSP, 2006). *Vulnerabilidade social* é compreendida pela SMADS, a partir desse instrumental analítico, como a maior ou menor capacidade de indivíduos, famílias ou grupos sociais controlarem as:

“forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento de oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado e sociedade” (PlasSP, 2006: 6).

Os dados do IPVS, quando georeferenciados, conformam o Mapa da Vulnerabilidade Social, usado para detectar prioridades de gastos e para estabelecer o foco da política de Assistência Social em São Paulo. Amparada pelo IPVS, o foco da SMADS são,

---

<sup>17</sup> O IPVS elaborado pela Fundação SEADE classifica setores censitários segundo níveis de vulnerabilidade social numa escala, para áreas urbanas, que vai de 1 a 6, onde 1 significa “Baixíssima vulnerabilidade social” e 6 significa “Vulnerabilidade social muito alta”. Trata-se de um Índice que se refere às pessoas, famílias ou comunidades e combina “fatores que possam produzir uma deterioração de sua qualidade de vida, em consequência da exposição a riscos” (PlasSP, 2006:6), levando em conta não só a renda, mas também a composição familiar, as condições de saúde, acesso a serviços médicos, acesso e qualidade do sistema educacional, a possibilidade de obter trabalho com qualidade e remuneração adequadas e a existência de garantias legais e políticas (PlasSP, 2006). O IPVS combina as dimensões socioeconômica e demográfica, operacionalizando a noção *vulnerabilidade social* como indicador que permite classificar áreas demográficas a partir dos recursos que a população que reside nesses espaços possui. Para a dimensão demográfica, a Fundação SEADE utiliza dados do Censo Demográfico e a divisão feita pelo Censo das áreas demográficas. Para a dimensão socioeconômica, a Fundação SEADE considerou na construção do IPVS que “Níveis baixos de renda define a situação de pobreza, enquanto a escassez de fontes de rendimentos seguros e regulares delimitam situações concretas de risco e pobreza. Entre os maiores riscos destacam-se o desemprego e a inserção precária no mercado de trabalho que, além da irregularidade dos rendimentos, deixa grandes contingentes de trabalhadores excluídos dos benefícios disponíveis para aqueles que estão inseridos de forma regular no mercado de trabalho”. Os autores do IPVS consideram que “setores censitários que concentram parcelas expressivas de chefes de família com baixa escolaridade podem ser associados à condições vulneráveis à pobreza” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006: p. 2). Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_01.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_01.pdf).

prioritariamente, os setores censitários com vulnerabilidade níveis 5 e 6, que representam cerca de 13% da população da cidade de São Paulo. Os indicadores de *vulnerabilidade social* de cada Distrito apontam à SMADS onde estão as pessoas em situação de alta *vulnerabilidade social* e também permite saber, em cada um dos Distritos da cidade, qual é o perfil da população mais pobre (em termos de *status econômico*) – se são crianças, adolescentes, idosos ou mulheres (PlasSP, 2006). A maior parte da população em situação de *vulnerabilidade social* alta ou muito alta, de acordo com a classificação elaborada pelo IPVS, se encontra nos limites da cidade, onde haveria menos vagas no mercado de trabalho e maior dificuldade em acessar os principais serviços públicos. Conforme indicam as prioridades estabelecidas pelo Programa Ação Família – viver em comunidade<sup>18</sup> e pelos PlasSP (2002; 2006), quando qualificam o público alvo dos serviços que oferecem na rede socioassistencial da cidade<sup>19</sup> e definem as prioridades dos gastos, as ações na esfera da Assistência Social devem ser conduzidas visando o aumento da disponibilidade de serviços nesses locais. Segundo dados do IPVS de 2010<sup>20</sup>, Campo Limpo é uma das doze Subprefeituras<sup>21</sup> da cidade de São Paulo que apresentam a maior quantidade de moradores em situação de

---

<sup>18</sup> O Programa Ação Família - viver em comunidade, instituído em 2006, valendo-se do IPVS busca trabalhar com famílias identificadas como vulneráveis em três eixos específicos: Vida em Família, Vida em Comunidade e Vida de Direitos e Deveres. O objetivo das ações colocadas em curso pelo Programa Ação Família – vida em comunidade é “(...) *promover, transformar, fortalecer as potencialidades e habilidades das famílias no enfrentamento às situações de vulnerabilidade social, por meio de estratégias específicas: entrevistas familiares, visitas domiciliares, palestras voltadas à comunidade ou à família, seus membros e indivíduos; oficinas de trabalho socioeducativo para famílias; campanhas socioeducativas; encaminhamento e acompanhamento de famílias; reuniões socioeducativas e ações comunitárias; articulação e fortalecimento de grupos sociais locais; produção de material para capacitação e oficinas de inserção produtiva*”. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Programa\\_Acao\\_Familia\\_Viver\\_em\\_Comunidade\\_1260969736.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Programa_Acao_Familia_Viver_em_Comunidade_1260969736.pdf). Acesso em 22/04/2015.

<sup>19</sup> O termo “rede socioassistencial” foi usado pela primeira vez em documentos oficiais da esfera da Assistência Social da cidade de São Paulo no PlasSP 2002/2003. Empiricamente, trata-se de uma tentativa de superação da fragmentação na prestação de serviços, visando capilarizar as ações e democratizar o acesso por meio, inclusive, das parcerias e convênios com entidades da sociedade civil. Compõem a rede socioassistencial de serviços de São Paulo órgãos das Secretarias de Assistência Social e Cidadania, Saúde, Habitação, Água e Esgoto e Educação etc., além de órgãos como Conselho Tutelar, Defensoria Pública, delegacias de polícia, Fórum, Cartórios, ONGs, OSs, OSCIPs etc.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.iprsipvs.seade.gov.br/>. Acesso em 12/10/2015.

alta *vulnerabilidade social*. Integrando o conjunto de distritos da Região Sul 2, chamada assim por estar mais distante do centro em relação a região Sul 1<sup>22</sup>, está a região que, proporcionalmente, apresenta o maior território, concentrando 21,6% da população da cidade sendo que destes, 36,9% são residentes em setores níveis 5 e 6 de acordo com o IPVS. Trata-se, portanto, de uma das regiões mais populosas e das que apresentam a maior concentração de pessoas em situação de *vulnerabilidade social*<sup>23</sup> na cidade de São Paulo.

## **Condições de emergência da noção de *vulnerabilidade social* no universo da Assistência Social brasileira**

---

No caso da Política Nacional de Assistência Social brasileira, a noção de *vulnerabilidade social* é o alerta que dispara a intervenção. Conceito central no desenho e implementação desta política, *vulnerabilidade social*, mais que uma perspectiva, conforma, sem dúvida, um mecanismo essencial na intervenção e direcionamento de situações classificadas como de risco e as demandas que engendram.

As condições particulares nas quais se tornou possível a articulação das condições de emergência do discurso da *vulnerabilidade social* como narrativa que se impôs e que passa a direcionar a vida cotidiana de parcela considerável da população, remonta aos anos 1990, momento no qual este conceito passa a figurar nos textos que pautam a

---

<sup>21</sup> A cidade de São Paulo se divide em 32 Subprefeituras, compostas por Distritos que, por sua vez, abrigam bairros. O CRAS Campo Limpo situa-se, portanto, em um dos bairros que compõem o Distrito de Campo Limpo que, juntamente com os Distritos de Capão Redondo e Vila Andrade, integra a Subprefeitura de Campo Limpo. Tendo vivido até então em duas cidades subdivididas em bairros apenas, a diferença de abrangência entre bairro, Distrito e Subprefeitura não foi algo que assimilei de modo automático quando passei a viver em São Paulo, em 2014, para a realização do campo desta pesquisa. Ao contrário, integrou o conjunto de estranhamentos impostos a mim pelas dimensões tão amplas e tão próprias da cidade.

<sup>22</sup> Para efeito de análise, a Fundação SEADE estabelece um recorte sócio espacial da cidade de São Paulo em oito regiões: Centro, Leste 1 e Leste 2, Norte 1 e Norte 2, Oeste, Sul 1 e Sul 2. Dados disponíveis em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/observatorio\\_social/mapas/index.php?p=2012](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/mapas/index.php?p=2012). Acesso em 01/09/2015.

<sup>23</sup> A representação gráfica da vulnerabilidade social na cidade de São Paulo, elaborada no IPVS de 2010, encontra-se disponível no seguinte link: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/o3\\_1400688004.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/o3_1400688004.pdf). Acesso em 13/12/2015.

Assistência Social brasileira. Neste ponto, teórico e metodologicamente, me amparo em alguns dos escritos de Foucault (1990; 1999; 1996) que faz, em relação a uma série extensa de noções que permeiam nossas vidas cotidianas, uma pesquisa genealógica que, em certa medida, permite pensar os processos de formação e cristalização dessas noções e conceitos, no lugar de simplesmente aplicá-los.

Direcionando o olhar para o mundo concreto (BREDA, 2012), o que se vê é que no caso da PNAS a noção de *vulnerabilidade social* transita entre a linguagem científica, a linguagem política e a linguagem mais operatória da prática carregando, inclusive, a dimensão normativa que lhe é inerente, já que circula por entre os campos semântico, político e histórico como um programa de intervenção política. Isso faz desta noção algo inteiramente multifacetado, que depende das questões políticas que se colocam em certo momento, bem como dos modos por meio dos quais tais questões vão sendo pensadas conforme o jogo social.

Assim, uma noção relativamente comum nas políticas de Assistência Social no Brasil, como a de *vulnerabilidade social*, é polissêmica, coloca uma determinada ordem de problemas, articula e dialoga com uma rede de outros conceitos que, dependendo do espaço semântico, do espaço político e do espaço histórico nos quais se encontram inscritos, culminam numa determinada série de consequências e não em outra. Isso significa dizer que a construção dos conceitos se encontra comprometida, de alguma maneira, com a conjuntura política na qual se encontra imersa. Considerando que todo conceito tem uma história que se faz em meio às disputas de diferentes ordens, fazer uma historicização crítica da noção de *vulnerabilidade social*, tomando-a como um campo político no qual continuamente se travam disputas (KOSELLECK, 1979), perscrutando os modos por meio dos quais ela foi sendo construída, disputada e mobilizada contra ou a favor do que, me conduziu ao contexto de reforma estatal brasileiro nos anos 1990 (MARANHÃO, 2009).

No começo dos anos 1990 a categoria *vulnerabilidade social* emerge como ponto de crítica à noção não politizada de pobreza. Apontando a fragilidade do sistema de direitos, tal como ele se encontrava montado, argumentou-se que o aparato jurídico não daria conta da vulnerabilidade dos corpos (SEN, 1992; 1993; 2000). Colocando a questão política no centro da discussão da pobreza, Sen (2000; 1993) mostra que o problema não é a falta de bens, mas a falta de acesso a eles. A reflexão acerca das possibilidades de criação das condições de acesso àquilo que o mundo tem capacidade de oferecer, juntamente com a questão da multidimensionalidade da pobreza nortearam

a produção do autor (2000; 1993; 1992) e se constituíram na entrada por maio da qual posições e atores a princípio totalmente opostos encontrassem uma forma de consenso na criação de instrumentos de avaliação e gestão de situação, áreas e casos classificados segundo índices de vulnerabilidade social distintos.

O Índice de Pobreza Humana (IPH)<sup>24</sup>, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD<sup>25</sup>, partilha de parte destas proposições ao levar em consideração três elementos capazes de mensurar diferentes privações as quais pessoas em condição de pobreza são submetidas: vulnerabilidade à morte, falta de educação elementar e ausência de níveis satisfatórios de vida (PNUD, 1997; 2003). No contexto de reforma do Estado pela qual passou o Brasil nos anos 1990, também as políticas elaboradas no campo da Assistência Social seguiram os preceitos da PNUD que naquele período, passam a informar as ações de organismos multilaterais como o Banco Mundial. Assim, a PNAS, elaborada no contexto dos anos 1990, dialoga diretamente com as orientações formuladas pelo PNUD e incorporadas via diretrizes do Banco Mundial (MARANHÃO, 2009).

Pensar a Assistência Social no Brasil, bem como algumas de suas categorias centrais implica, portanto, considerar alguns dos escritos de Sen (2000; 1993; 1992) que compõem parte central do quadro de referências do PNUD (1997; 2003), e por consequência, do contexto na qual a PNAS foi elaborada<sup>26</sup>.

Os primeiros Mapas da exclusão/inclusão social (1996)<sup>27</sup> elaborados no Brasil – como uma contra-cartografia da riqueza – estão amparados no quadro teórico elaborado por Sen. Buscaram se constituir na crítica aos modos paternalista, discriminador, tutelar e vitimizante pelos quais a pobreza era abordada. Sposati (1996), tendo como referência a cidade de São Paulo, buscou nestes Mapas elaborar uma cartografia dos padrões de riqueza que a cidade é capaz de oferecer. A partir daí a proposta era municiar a discussão acerca de quais seriam os padrões de igualdade que teriam condições de ser reivindicados politicamente. Pensando ações em termos de políticas públicas e não de

---

<sup>24</sup> Há dois Índices de Pobreza Humana – IPHs: um para os países em desenvolvimento e outros para os países industrializados (PNUD, 1997; 2003).

<sup>25</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>26</sup> Em meio ao processo de ajuste fiscal do governo brasileiro (MARANHÃO, 2009), a Política Nacional de Assistência Social foi aprovada em dezembro de 1998.

<sup>27</sup> Esta experiência foi coordenada por Aldaíza Sposati e apresentada em 1996 pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre Seguridade e Assistência Social da PUC-SP (SPOSATI, 1996).

intervenção situada e localizada, Sposati (1996) propôs a criação de um padrão de igualdade como arma política na reconfiguração dos modos de acesso à riqueza. São nestes Mapas da exclusão/inclusão social (1996), inseridos num campo de combate político à esquerda, que aparecem no Brasil as primeiras tentativas de identificação dos pontos de *vulnerabilidade social* a partir de uma série de indicadores sociais<sup>28</sup>.

A noção de *vulnerabilidade social* no campo da Assistência Social surge, portanto, em um campo crítico de intervenção. Apoiada na pobreza, a noção de *vulnerabilidade social* foi aos poucos se tornando ambivalente na esfera da Assistência Social e no texto da PNAS me parece que duas propostas se defrontam: é preciso tirar as pessoas das situações de risco social as quais se encontram expostas e protege-las, ao mesmo tempo em que se busca preservar a ordem urbana, de maneira geral, do risco que essas pessoas oferecem nos locais onde se concentram<sup>29</sup>.

## **Fundamentação metodológica**

---

A noção de *vulnerabilidade social*, central na formulação e implementação de políticas de Assistência Social no Brasil, será, aqui, pensado como elemento que fixa a direção de uma pergunta e não como a descrição de um fato real ou a definição de determinado conteúdo substantivo, ou seja, será tomada como elemento que indica determinada ordem de problemas sem os quais ele próprio não teria sentido (DELEUZE, 1988). Assim, a noção de *vulnerabilidade social* não será mobilizada como a reprodução de um dado objeto, mas como a abertura de uma perspectiva que permite a formulação de questões e o estabelecimento de conexões para uma rede de relações conceituais com a qual dialoga e que tornaram possível sua existência nos moldes atuais (DELEUZE, 1988).

Atentando para o quanto a noção de *vulnerabilidade social* é um campo de práticas e também um campo de conflitos, mobilizo esta noção como categoria operatória capaz de oferecer, inclusive, índices das mudanças políticas e de colocar em perspectiva as questões que estão postas em um dado momento político e histórico (KOSELLECK, 1979). O alinhamento a este viés guarda relação com a intenção de mobilizar com

---

<sup>28</sup> Os mapas da Exclusão/Inclusão se amparam em quatro indicadores centrais: autonomia de renda, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade (SPOSATI, 1996).

<sup>29</sup> A partir de outro contexto de pesquisa, abordei essa questão em minha monografia de conclusão de curso (BREDA, 2012).

cuidado e distanciamento reflexivo esta noção com o qual lidei diariamente no desenvolvimento da pesquisa, buscando compreendê-la como uma definição que opera num campo semântico e, sobretudo, num campo político de disputa.

O conjunto de questões que este trabalho articula se relaciona com práticas de gestão colocadas em curso por governos e dispositivos estatais diretamente ou em parceria com organizações da sociedade civil, cujos efeitos passam pelo cuidado e controle da população que se quer gerir e por recortes específicos dos territórios que se quer controlar. Ter o CRAS como entrada empírica significa, portanto, olhar para tais estratégias a partir de um ângulo específico: o da baixa administração (LIPSKY, 1980).

Ao longo da compilação do material produzido nas incursões a campo, por um lado e, por outro, da leitura da bibliografia especializada e das leis, normas e diretrizes direcionam a Assistência Social – em São Paulo e no país –, dois grandes temas foram aparecendo com muita força no conjunto dos dados: i) produção documental que resulta do fazer cotidiano da equipe técnica que trabalha no CRAS Campo Limpo; ii) o eixo que conecta cuidado, segurança e controle.

Quanto ao primeiro ponto, busco neste trabalho refletir sobre os trânsitos e alterações que se processam entre a operacionalização da categoria *vulnerabilidade social* e as que dela derivam em dois níveis: i) categorias de descrição e apreensão da realidade – mãe solteira, mãe solteira desempregada, mãe solteira desempregada em situação de rua etc.; ii) categorias que constroem a narrativa da própria administração – convite para reunião socioeducativa, inserção em programa de transferência de renda, visita domiciliar, pareceres requeridos por juízes, conselheiros tutelares etc. Operam aqui um conjunto de filtros (morais, diacríticos, de simpatia ou antipatia) que contribuem, me parece, no entendimento das possibilidades de materialização em prontuários, atas, pareceres etc., daquilo que é assistido e/ou se apreende pela narrativa ao longo da rotina de trabalho no CRAS Campo Limpo. Proponho um desenho teórico-metodológico que dê conta da reflexão sobre a relação de construção da política e sua implementação e ao mesmo tempo, ofereça uma linha de fuga em relação à naturalização daquilo que os documentos carregavam. Procedi tentando manejar os diversos tipos de documentos produzidos no cotidiano de trabalho do CRAS Campo Limpo, aos quais tive acesso, não como efeitos secundários do Estado, mas como ponto central da forma administrativa e/ou ação do Estado neste contexto.

No que toca o segundo ponto, me pareceu rentável focar naquilo que o discurso da *vulnerabilidade social* – matizado pela escassez, precariedade, ausência etc. –,

mobilizado em contextos e trajetórias, produz. No CRAS Campo Limpo, e também na formulação e implementação de políticas, programas e ações no âmbito da Assistência Social, a sustentação de um discurso que versa sobre a precariedade e ausência de Estado parece retroalimentar o processo de elaboração de diagnósticos, ancorados em indicadores sociais os mais variados, que sustentam a ideia de que existiria um Estado ideal e ampara as justificativas das ações que tentam promover esse ideal.

## **Caminhos da pesquisa**

---

Orientada pelas questões iniciais da pesquisa, fui a São Paulo no final de 2013 para uma inserção preliminar e curta que teve como objetivo estabelecer contato com algumas Unidades do CRAS na cidade, bem como o mapeamento do contexto sócio espacial no qual elas se encontravam inseridas.

Temas relativos à Assistência Social brasileira compõe meus interesses de estudo desde 2011. Durante a graduação em Ciências Sociais, ao longo de dois anos me dediquei ao estudo da mudança de ênfase das políticas sociais, no que toca a possibilidade de superação do conflito sócio-político, deslocada para sua gestão e controle<sup>30</sup>. A disposição em investigar temas ligados à Assistência Social e à possibilidade de gestão do conflito sócio-político que emerge das periferias urbanas por essa via guardam relação com minha própria trajetória. Entre 2007 e 2008, período que antecedeu o início do curso de graduação em Ciências Sociais, trabalhei como estagiária<sup>31</sup> em uma unidade do CRAS na minha cidade, São José do Rio Pardo/SP<sup>32</sup>. Naquele momento, o estágio significou a possibilidade de conciliar os planos e dedicação ao vestibular e a obtenção de alguma renda.

A Unidade na qual realizei o estágio se localizava no meu bairro, sendo que uma das condições para ser admitido como estagiário era ser residente do bairro onde havia a demanda. Inserido em meu contexto de vivência, esse ambiente de trabalho me

---

<sup>30</sup> Essa pesquisa de Iniciação Científica resultou na minha monografia de conclusão de curso intitulada “Entre recursos e escolhas: limites e possibilidades nas rotinas de atendimento de um CRAS”. Ver Breda (2012).

<sup>31</sup> Contrato de trabalho de 6h diárias onde o termo ‘estagiário’ fazia referência àquele que atua no desempenho de atividades auxiliares na rotina de trabalho dos diferentes órgãos públicos. No meu caso, trabalhei como recepcionista de uma das quatro unidades do CRAS da cidade.

<sup>32</sup> Cidade de pequeno porte – cerca de 50 mil habitantes – do interior paulista.

propiciou uma proximidade com histórias enquanto preenchia cadastros: i) pela recorrência com as quais as vivenciei desde sempre como moradora do bairro; ii) pelos laços de amizade e vizinhança com conhecidos que, no ambiente do CRAS, se tornavam usuários, beneficiários, casos problemáticos etc.; iii) pela frequência com a qual algumas pessoas compareciam à Unidade.

O ingresso na Universidade promoveu o contato, entre outros temas, com disciplinas relacionadas a grupos urbanos considerados marginais por um lado e, por outro, com disciplinas voltadas à reflexão acerca das políticas públicas. Naquele momento, a experiência anterior do estágio no CRAS em São José do Rio Pardo, o contato com as discussões acadêmicas relativas às políticas sociais e às periferias e grupos marginalizados, e os dilemas envolvidos na demanda de construção do Projeto de Pesquisa Social que compõe parte do quadro de exigências aos estudantes do curso de Ciências Sociais da UFSCar se entrecruzaram. A opção por desenvolver o projeto tendo o CRAS como objeto de análise me levou ao encontro de um processo conturbado de arranjos institucionais na esfera da Assistência Social brasileira, marcado por muitos percalços e por um modelo de implementação da PNAS no qual a possibilidade de gestão da pobreza<sup>33</sup> (e seus efeitos deletérios) me parecia o ponto principal.

Este pressuposto orientou o percurso que busquei seguir na pesquisa de Iniciação Científica, motivada pelo objetivo de entender a trajetória da Assistência Social na cidade de São Carlos a partir da perspectiva do seu nível básico de implementação, realizada no CRAS. O histórico da Assistência Social nesta cidade representava um percurso municipal dentre muitos outros que se viram marcados pelo conjunto de dispositivos legais<sup>34</sup> que operam desde a Constituição de 1988, cujos efeitos repercutem ainda hoje, manifestando-se, por vezes, em ajustes burocrático-administrativos que seguem sendo formulados de modo constante. Num primeiro momento, foram as

---

<sup>33</sup> Tema clássico nas Ciências Sociais, entre as várias conceituações de pobreza, a definição simmeliana (1998) se apoia na assertiva de que é pobre aquele que é assistido: *Os pobres, enquanto categoria social, não são aqueles que sofrem de déficits ou privações específicas, mas os que recebem assistência ou deveriam recebê-la, em conformidade com as regras sociais existentes. Por isso mesmo, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo, mas tão somente a partir da reação social que resulta dessa situação específica.* (SIMMEL, 1998 apud LAVINAS 2003, p. 32).

<sup>34</sup> O processo de tramitação e refinamento dos parâmetros legais que pautam a Assistência Social foi lento, atravessado por algumas leis substitutivas e por um veto presidencial em dezembro de 1990. Apenas em 1993 viria a ser aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – marco legal central da assistência social no Brasil (BREDA, 2012).

possibilidades de gestão do conflito sócio-político que emerge das periferias urbanas via práticas da Assistência Social e a peculiaridade do histórico da PNAS no universo das políticas sociais brasileiras que impulsionaram meus questionamentos. A pesquisa de campo realizada no CRAS Cidade Aracy me conduziu a direcionar o olhar para as práticas cotidianas da equipe de atendimento que atuava na Unidade e o enfoque da pesquisa de Iniciação Científica recaiu sobre a tentativa de compreender os processos que conduziam o funcionamento da PNAS a partir da classificação de casos e situações em níveis de complexidade distintos, bem como sobre os critérios operacionalizados cotidianamente pelos técnicos implementadores naquele contexto. Por isso a questão da *vulnerabilidade social* é central nesta pesquisa de mestrado.

Ao estudar a implementação da PNAS em São Carlos, contexto demográfico, político e socioeconômico distinto daquele que levantou minhas primeiras inquietações (São José do Rio Pardo), percebi a importância da categorização de casos, situações e territórios segundo os níveis de *vulnerabilidade social* que apresentam. De fato, é esta classificação que permite a seleção dos casos passíveis de intervenção por parte da equipe técnica, mas não só. Permite que outras instâncias estatais definam os territórios da cidade suscetíveis a esta intervenção. Tal categorização, segundo níveis de *vulnerabilidade social* é fundamental para que famílias e indivíduos se desloquem pelo circuito socioassistencial em São Carlos e também em São Paulo. Na pesquisa de Iniciação Científica, que resultou na monografia de conclusão de curso, o óbvio se constatou: a Assistência Social não promove inclusão tal como definido nos textos que pautam as políticas da área, longe disso. O que me dei conta, no entanto, foi que esta classificação segundo níveis de *vulnerabilidade social* distintos, se não produz inclusão e autonomia do público alvo da PNAS, segue produzindo outros efeitos: recortes específicos no espaço urbano, intervenção estatal em trajetórias e contextos familiares específicos, incremento e profissionalização de organizações da sociedade civil, acirramento de disputas pela autonomia profissional etc.

Considerando este histórico, decidi iniciar a pesquisa do mestrado tendo como entrada empírica uma das unidades do CRAS da cidade de São Paulo. Motivava-me compreender os padrões de classificação de casos e demanda em mais ou menos complexo pela equipe técnica e como, a partir desta classificação, se dava a circulação de indivíduos e demandas ao longo da rede socioassistencial de serviços da cidade. Em comparação com a experiência de pesquisa anterior, São Paulo apresentava-se como um caso paradigmático, tanto no que se refere às especificidades e à extensão da rede

socioassistencial de serviços da cidade, dadas as dimensões espacial e populacional da cidade, quanto à trajetória de consolidação da Assistência Social na cidade pós 88.

A importância e a persistência temporal deste trajeto nas trajetórias – pessoal e institucional – que estruturam as reflexões desenvolvidas neste trabalho, protagonizado por sujeitos que guardam vínculos burocrático-administrativos com a maquinaria que envolve a Assistência Social na cidade, parecia não encontrar paralelo, ao menos no que se refere ao seu alcance e repercussão política, na experiência de nenhum outro município do país. Estes pontos iniciais emergiram da comparação entre a experiência inicial em São Paulo, no final de 2013, confrontada com a pesquisa realizada em São Carlos e, em menor medida, também com a experiência de estágio em São José do Rio Pardo. Assim, as indagações presentes neste trabalho derivam da minha própria vivência entre essas três cidades.

Com relação à bibliografia que trata da temática das políticas sociais, tive contato ao longo do período de mestrado sanduiche em Paris, com extensa bibliografia produzida no campo da teoria social francesa, e também americana, sobre política social, gestão do mundo social, risco social e vulnerabilidade social. Juntamente com a exploração das discussões substanciais que conformam os estudos na área, em âmbito internacional, tentei vincular o debate nacional sobre o tema, buscando rendimentos analíticos nesse encontro.

Em São Paulo, haviam dois caminhos por meio dos quais eu poderia tentar acompanhar a rotina de uma Unidade do CRAS em São Paulo: obtendo autorização para realização da pesquisa pelo Comitê de Ética da SMADS<sup>35</sup> ou tentando autorização diretamente junto aos coordenadores das Unidades. Optei pela segunda alternativa e a etapa da pesquisa que considero mais difícil foi, justamente, ser aceita e negociar as condições de minha presença em alguma das Unidades que havia pré-selecionado. Nesse período, eu morava no Distrito de Pirituba e, dada a opção por selecionar uma Unidade do CRAS situada em região de periferia, a cada negativa era impelida a deslocamentos mais longos pela cidade. Entre Cidade Tiradentes e Artur Alvin, Perus e Brasilândia, Itaquera e São Matheus, Pirituba e Santana, acabei conseguindo autorização de Carla, coordenadora da Unidade do CRAS Campo Limpo numa quinta-feira. Começaria o

---

<sup>35</sup> O conteúdo da portaria que regula as possibilidades de realização de pesquisas acadêmicas junto à SMADS pode ser consultado neste endereço: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/port\\_39\\_realizacao\\_de\\_pesquisas\\_1411480884.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/port_39_realizacao_de_pesquisas_1411480884.pdf). Acesso em 22/02/2014.

campo na segunda-feira seguinte. Uma vez estabelecida a Unidade que seria o ponto no qual a pesquisa se desenvolveria, decidi me mudar para um dos bairros do Distrito de Campo Limpo, o que fiz cerca de um mês depois.

Em Campo Limpo, vivi num daqueles espaços que Teresa Caldeira (2000) classificaria como “enclave urbano”. Como uma ilha de classe média cercada de favelas e “bairros populares” por todos os lados, o lugar no qual vivi durante a maior parte da fase de campo etnográfico desta pesquisa era um entre vários condomínios, de diferentes padrões, aglutinados numa área cercada por muros e sob vigilância permanente. Vivi nesse período entre dois mundos, tentando aprender as sutilezas da etiqueta da vida em condomínio, ao mesmo tempo que descobria parte daquilo que os muros cobriam, cada vez que saía em busca de mais uma conversa com algum dos interlocutores de pesquisa. Mais do que referência metodológica, os relatos das experiências de campo feitos por Foote Whyte em “Sociedade de Esquina” (2005), especialmente as descrições contidas em seu “Anexo A”, foram grande inspiração durante o período da pesquisa de campo.

As particularidades que me constituíam enquanto pessoa nesse universo, estudante universitária sem passagem pelo Comitê de Ética da Prefeitura de São Paulo, me impossibilitavam qualquer acesso às autoridades dos altos escalões. Neste item, busquei me valer das narrativas sobre os gestores de altos escalões disponibilizadas na imprensa em geral, nos sites da SMADS e da Prefeitura de São Paulo, bem como daquelas elaboradas pela equipe de técnicos implementadores do CRAS Campo Limpo, a partir de suas experiências cotidianas. Um segundo ponto em relação a minha identidade, estudante universitária e moradora de periferia, sem dúvida, facilitou a minha entrada no universo das histórias que tem espaço no CRAS Campo Limpo, ao mesmo tempo em que me vi constantemente confrontada com a necessidade de não me deixar absorver totalmente nele, com o intuito de manter algum distanciamento analítico na reflexão que tento empreender aqui. O quanto essa inserção, impulsionada pela partilha da realidade com a qual me deparei no CRAS Campo Limpo poderia facilitar ou ser um entrave à compreensão das questões que ali tem lugar foi um questionamento com o qual me debati durante todo o transcorrer da pesquisa de campo.

Após a minha primeira breve incursão ao campo de investigação em 2013, quando realizei algumas idas à região central da cidade de São Paulo com o intuito de me aproximar de atores envolvidos com as políticas sociais na cidade e a compilação de algum material documental sobre leis e diretrizes da Assistência Social específicos da cidade de São Paulo, retornei em janeiro de 2014. Permaneci em São Paulo durante os

seis meses seguintes, dentre os quais, quatro morando no distrito de Campo Limpo. Pode-se dizer que a escolha do Distrito de Campo Limpo como local da investigação foi, ao mesmo tempo, aleatória e não aleatória. Foi aleatória porque, confrontada com uma série de negativas em outras Unidades do CRAS, acabei chegando a Unidade do CRAS Campo Limpo. Não foi aleatória porque, desde o início da pesquisa, o intuito foi fazer campo em região de periferia urbana, condição na qual o Distrito de Campo Limpo, assim como os anteriores pelos quais circulei até chegar ali, se enquadra.

No início da pesquisa de campo em São Paulo eu tinha como intuito priorizar o registro de trajetos institucionais ao longo da rede socioassistencial da cidade, de usuários da Assistência Social que conheceria ao longo da rotina dos atendimentos sociais que me foi permitido acompanhar. Contudo, na medida em que me inseri no campo de investigação, percebi a disposição de uma quantidade significativa de material produzido pela equipe técnica: os prontuários de atendimento. Considerando que esses registros encontravam-se atravessados de forma central pela parceria entre Estado e entidades da sociedade civil, decidi também enfatizar o trabalho de pesquisa no acompanhamento das atividades realizadas em parceria entre o CRAS Campo Limpo e as entidades do território, no material produzido sobre as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil e nas narrativas da equipe técnica que atua nesta Unidade. Ao acessar prontuários de usuários que havia conhecido nos atendimentos sociais, entrei em contato com um arquivo produzido, em alguns casos, desde o início da década de 1990. Tendo isso em vista, decidi analisar parte do material que acessei nos prontuários de atendimento. Na sequência explico os procedimentos.

Realizei, no CRAS Campo Limpo: a análise 3 prontuários de usuários que conheci durante os atendimentos sociais, classificados pelas assistentes sociais segundo diferentes níveis de *vulnerabilidade social*, além de fazer uma contagem diária do número de usuários que a assistente que eu acompanhava atendia, e categorizar a demanda que levou o usuário ao CRAS de acordo com o nível de *vulnerabilidade social* por ela atribuído. Foram acompanhados cerca de vinte turnos de atendimentos sociais realizados pelas duas assistentes sociais da Unidade. O intervalo entre cada atendimento era preenchido por conversas curtas, algumas considerações, lamentos por parte delas. Ainda com relação aos atendimentos sociais, mantive conversas informais com os três estagiários de Serviço Social que se revezavam no acompanhamento dos atendimentos – como parte do trabalho de fim de curso (eles não recebiam nada pelo estágio).

Além disso, fiz duas entrevistas informais com a coordenadora da Unidade. Registrei a narrativa de uma das assistentes sobre sua própria trajetória de vida. Entrevistei informalmente as quatro cadastradoras do CadÚnico (trabalhadoras terceirizadas com metas diárias de produção). O critério de escolha dos entrevistados não seguiu lógica específica, já que buscava a obtenção de um universo significativo de narrativas individuais e familiares sobre suas trajetórias de vida e de inserção no circuito socioassistencial da cidade, que fossem também representativas da estrutura da Assistência Social em São Paulo, além de procurar contemplar a variável geracional e de gênero presente no universo da Assistência Social. Todas as entrevistas foram realizadas no contexto do CRAS Campo Limpo, com exceção das conversas que mantive com 3 usuários nos seus contextos familiares.

Considerei relevante atentar para outros atores institucionais implicados no trabalho desenvolvido pelos técnicos implementadores no CRAS Campo Limpo, como é o caso de ONGs, Oss e OSCIPISs, integrantes da rede socioassistencial de serviços da cidade. Especificamente com relação às entidades da sociedade civil, dada a frequência com que foram acionadas ao longo dos atendimentos sociais, em conversas cotidianas com técnicos e usuários e em atendimentos externos, interessava-me conhecer melhor o modo como funcionam as parcerias entre Estado e entidades, principalmente no que se refere ao acesso e distribuição de recursos entre elas, às modalidades de vínculos possíveis com o poder público, bem como a recorrente presença da oferta de serviços pelos mesmos atores no mesmo território por períodos de tempo extensos.

Com relação à análise situacional de eventos, acompanhei atendimentos sociais na unidade do CRAS Campo Limpo, visitas domiciliares no território de abrangência desta Unidade, atendimentos em alguns bairros do Distrito aos atingidos pelo transbordamento do rio Pirajussara em janeiro de 2014, reuniões de acompanhamento e orientação com famílias beneficiárias (e candidatas) de programas de transferência de renda. Pude realizar, assim, um mapeamento das principais atividades desenvolvidas no CRAS Campo Limpo.

Por pouco mais de um mês acompanhei diariamente a rotina da equipe técnica que atua na Unidade do CRAS Campo Limpo. Tentei acompanhar os horários de chegada e saída das assistentes sociais e da coordenadora da Unidade. Para elas, o expediente se iniciava às 9 horas da manhã e tinha fim às 18 horas, com intervalo de uma hora de almoço. Sempre me foi permitido acompanhar os atendimentos sociais, as reuniões socioeducativas, as rotinas do CadÚnico e Recepção, além de algumas visitas

domiciliares e o atendimento à emergência causada pela enchente (que abordo no Capítulo I deste trabalho). Em todas estas rotinas de trabalho pude fazer anotações e em muitas situações, quando os usuários já haviam se retirado, recebi explicações pormenorizadas das razões pelas quais os atendimentos haviam sido conduzidos de tal ou qual modo. Elencados alguns casos, me foi permitida a análise e estudos dos prontuários de atendimento com a condição que isso fosse feito na Unidade, sem produção de imagens, como fotocópias ou fotografias. Optei por realizar anotações tentando reproduzir a estrutura das páginas contidas nos prontuários, bem como de parte do conteúdo que carregavam. Não fui autorizada a acompanhar as reuniões de equipe que usualmente ocorriam às segundas-feiras entre Carla e a equipe de técnicos implementadores.

No que se refere ao acompanhamento de usuários, entrei em contato com três usuários classificados segundo níveis de *vulnerabilidade social* distintos – alto, médio e baixo. Mantive com os três, conversas em suas residências, situadas em bairros diferentes do Distrito de Campo Limpo. Helena, cuja trajetória será abordada no Capítulo III desta dissertação, foi o caso – classificado como de alta *vulnerabilidade social* – com o qual conseguir estabelecer maior proximidade. A coincidência de residirmos próximas facilitou o maior número de contatos, mas foi, sobretudo, a disponibilidade e temperamento dela que permitiram a extensão do número, a profundidade e duração de cada uma de nossas cinco conversas. Não contei com nenhuma receptividade de demais membros de seu grupo familiar às minhas indagações, de modo que a narrativa de sua trajetória, do ponto de vista não institucional, é apresentada por um único prisma: aquele que ela me permitiu conhecer.

O material descritivo no qual se ampara este trabalho está baseado, portanto, em narrativas biográficas (Eckert & Rocha, 2000) elaboradas a mim pelos técnicos, usuários e também presentes em prontuários, descrições densas das cenas presenciadas (Geertz, 1978), atuação como observador participante (Malinowski, 1976), procedimentos que, somados à instalação de um regime de interessoalidade fluido, porém sensível às demandas convencionadas, produziram os resíduos tangíveis que me ofereceram, por certo, uma poderosa fonte de informações e, posteriormente, de compreensão. Anotações em diários de campo, depoimentos, entrevistas e conversas informais foram estratégias que se constituíram em pontos concretos e vias por meio das quais tentei estabilizar o conteúdo vivenciado em minhas incursões a campo. É tendo por base este material descritivo, com capacidade de reposicionar e reindexar os

acontecimentos vividos, produzido a partir do uso de tais ferramentas, que se desenvolve a análise que busquei empreender neste trabalho.

# CAPÍTULO I

---

Como o discurso da *vulnerabilidade social* ganha materialidade em instituições, leis e medidas administrativas nos espaços da Assistência Social na cidade de São Paulo

Neste Capítulo, direcionando o olhar às transformações nas dinâmicas da esfera da Assistência Social – especialmente na cidade de São Paulo, mas não apenas ali – busco colocar em relevo, no plano institucional e burocrático-administrativo a partir dos anos 1990, o deslizamento no modo de relação entre Estado e entidades da sociedade civil no campo da Assistência Social. Argumento que na cidade de São Paulo, um dos efeitos buscados com a adoção do discurso da “*vulnerabilidade social*”, na formulação e implementação de políticas e programas de Assistência Social, foi o de conferir plausibilidade a um modelo de relação entre Estado e sociedade civil que data de muito antes<sup>36</sup>, mas que foi reorganizado no contexto de reforma do Estado pelo qual o Brasil passou nos anos 1990.

Com um trajeto institucional de mais de vinte anos, a descrição de parte do percurso de uma ONG<sup>37</sup> junto à Prefeitura de São Paulo é o ângulo a partir do qual busco descrever os deslizamentos nas formas de relação institucional entre Estado e sociedade civil na área da Assistência Social a partir da mobilização da categoria *vulnerabilidade social*. O trajeto trilhado por esta ONG dá ideia da dimensão do aparato burocrático, construído

---

<sup>36</sup> Faço referência, aqui, ao modelo no qual esteve ancorado o funcionamento da Assistência Social no Brasil até meados da década de 1990, caracterizado principalmente por filantropia privada, baseada em isenção fiscal e pouca transparência que englobava número significativo de entidades ligadas à Igreja Católica (mas não exclusivamente a ela), atuando de maneira seletiva. Este modelo é marcado fundamentalmente pela não universalidade na prestação dos serviços. A LBA – Legião Brasileira de Assistência, fundada em 1940, era o órgão estatal responsável pela gestão dessas entidades (RAICHELIS, 1998). Sem desconsiderar, ao longo desses mais de 50 anos, as mudanças significativas ocorridas entre os regimes políticos (CODATO, 2005; KECK, 1992), na dinâmica social do país (FELTRAN, 2007), além da existência de um conjunto amplo e complexo de mediadores entre as instituições e os atores sociais para os quais elas voltavam suas atividades, a execução das políticas de Assistência Social sempre esteve a cargo de instituições filantrópicas e de instituições ligadas à Igreja Católica (SILVA, 2006). As formas de financiamento, tempo de parceria, serviços oferecidos não seguiam parâmetros gerais. Para cada caso e contexto operavam regras distintas (MESTRINER, 2005; PAZ, 2005; FAGNANI, 2005; CARVALHO, 2004; OLIVEIRA, 1998). O avanço institucional observado no período entre os anos 1990 e 2000 não significa que as entidades filantrópicas e seus modos de atuação deixam de existir, mas, no caso específico da cidade de São Paulo, passam a dividir espaço e concorrer pelo financiamento estatal, agora, com ONGs, OSs, OSCIPs.

<sup>37</sup> Genericamente, chamo esta organização da sociedade civil de ONG. Busco com isso preservar as identidades daqueles que compõem seus quadros, a exemplo do que faço com os interlocutores desta pesquisa.

ao longo de três décadas, dedicado ao gerenciamento de tais parcerias<sup>38</sup>. Para acompanhar as transformações em diretrizes, leis e portarias ao longo deste período, as organizações sociais e entidades interessadas em estabelecer e manter parcerias de prestação de serviços junto à Prefeitura de São Paulo são impelidas a um processo de tecnificação cada vez maior de seus quadros, com vistas a se manterem atualizadas frente a tal conjunto de mudanças.

Argumento que o aparato burocrático-administrativo que se forma entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000, para gestão das parcerias entre sociedade civil e poder público, fez parte da estratégia adotada pela SMADS que visou assegurar, ainda que minimamente, o cumprimento das metas para a área da Assistência Social, por um lado e, por outro, conferir alguma plausibilidade entre o conjunto de reformas políticas introduzidas no Brasil na década de 1990 – as contrapartidas dos acordos financeiros que o país estabeleceu com o FMI (MARANHÃO, 2009). Em termos teóricos, este processo produziu mudanças muito significativas na categorização do público alvo, noção que passa a incorporar além de indivíduos e grupos, territórios específicos da cidade como objetos passíveis de intervenção da Assistência Social.

### **Assistência Social em espaços não estatais**

---

Tempos depois, relendo o diário de campo daquela tarde, me daria conta que os desdobramentos de um telefonema – comum no cotidiano de trabalho dos técnicos do CRAS Campo Limpo – seriam analiticamente tão rentáveis quanto a narrativa da própria trajetória que Edna interrompeu, quando o telefone tocou. Entre Edna e a pessoa do outro lado se seguiu, então, uma conversa rápida, entrecortada por risadas e alguns “sinto muito”. Após informar o número do telefone do CREAS<sup>39</sup> e de mais algumas

---

<sup>38</sup> O Decreto Nº47.864, de 2006, institui o Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor, sob coordenação da Secretaria de Gestão e versa sobre as diferentes modalidades de relação entre poder público municipal e entidades da sociedade civil utilizando o termo “parceria” e suas derivações. Seguindo as disposições deste Decreto, opto aqui pela adoção desta terminologia ao fazer referência à relação que a ONG em questão mantém com a Prefeitura de São Paulo.

<sup>39</sup> Há, no SUAS, a opção por trabalhar segundo níveis de vulnerabilidade distintos – alto, médio e baixo. Os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) são instrumentos presentes nos municípios, destinados a promover a intervenção e acompanhamento em casos e situações classificados em média e alta vulnerabilidade. Tais quadros, considerados problemáticos, caracterizam-se por situações

poucas palavras o telefonema se encerra. O diálogo desencadeado por este telefonema entre Edna e Carla me conduziria aos meandros da estrutura institucional e administrativa daquele que me parece ser o ponto nodal da Assistência Social na cidade de São Paulo: os convênios.

*“Eles estão lá no albergue com dois problemas de saúde mental. E os deficientes lá estão colocando em risco a outra população. Ai eles queriam saber a quem eles vão recorrer. Tudo é aqui. Lá [no CREAS] eles não atendem, ligam aqui”[Edna].* Carla concorda com a conclusão de Edna, após o breve relato do teor do telefonema e prossegue: *“Tem que ser o CREAS, isso entra na atenção urbana”<sup>40</sup>[Carla].*

Trecho de Diário de Campo (Fevereiro de 2014)

O “albergue” ao qual Edna se refere é um dos serviços disponibilizados por uma ONG que, juntamente com cerca de outras 75 organizações da sociedade civil (ONGs, Oss e OSCIPISs, entidades caritativas etc.)<sup>41</sup>, além dos aparelhos estatais, integra a rede socioassistencial de serviços do perímetro englobado pela Subprefeitura de Campo Limpo. Adquiriu o status de entidade parceira ao conseguir o Certificado de Matrícula no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>42</sup> em 1994, embora já prestasse serviços à Prefeitura desde 1989. O acesso a tal certificado, em meados dos anos 1990, e as possibilidades que ele enseja marcava, para a ONG, sua inserção no processo de generalização da gestão e implementação de políticas públicas através de

---

nas quais o rompimento dos laços sociais e comunitários e/ou desrespeito aos direitos – abuso sexual, violência, abandono familiar etc. – já se encontram efetivados (BRASIL, 2005).

<sup>40</sup> Atenção urbana faz referência às ações e serviços que possibilitem a abordagem de adultos, adolescente e crianças em situação de/na rua, trabalho infantil, violência e exploração sexual. Visa promover o retorno destes sujeitos ao convívio familiar e comunitário, bem como incluí-los no circuito socioassistencial de serviços da cidade. Disponível em: <http://www.neca.org.br/fumcad2009/3-enc-reg-29.10.09-ppt-isabel-smads.pdf>. Acesso em 30/05/2015.

<sup>41</sup> No primeiro semestre de 2014 as assistentes sociais do CRAS Campo Limpo calculavam algo próximo a 75 entidades atuando em convênio com a SMADS na região da Subprefeitura de Campo Limpo. Os dados oficiais são de 2013 e não diferem muito das estimativas por elas elaboradas: seriam 70 entidades. Estes números encontram-se disponíveis em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/comas/arquivos/PLANO\\_MUNICIPAL\\_DE\\_ASSISTENCIA\\_SOCIAL\\_FINAL\\_COMPLETO\\_2014-2017\\_20\\_02\\_2015.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/arquivos/PLANO_MUNICIPAL_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_FINAL_COMPLETO_2014-2017_20_02_2015.pdf). Acesso em 13/07/2015.

<sup>42</sup> Este Conselho está alocado na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da cidade de São Paulo.

parcerias entre sociedade civil e poder público que se desenvolve na cidade de São Paulo até hoje. Com mais de 20 convênios em curso firmados atualmente com a Prefeitura de São Paulo, esta ONG<sup>43</sup> se encontrava no território do distrito de Campo Limpo desde os anos 1980 e, diferente de algumas organizações e entidades de relevo presentes neste território, nunca carregou o status de entidade filantrópica. Tal fato implica um trajeto específico por entre o rol de possibilidades de convênio entre instituições e associações e a Prefeitura de São Paulo, desde meados dos anos 1990 até os dias atuais.

Sua origem remonta ao desmembramento do movimento social local por moradia e contra a carestia na década anterior<sup>44</sup>. Integra, portanto, a rede de atores historicamente atuantes na região e que, no contexto pós redemocratização (KECK, 2010), se engajaram na lógica dos convênios colocada em curso na cidade. A última renovação do convênio que a ONG mantém com a Prefeitura para a prestação deste serviço específico aconteceu em 2014 e esteve condicionado à comprovação de que possuía todos os requisitos necessários para cumprir aquele que é, desde 2006, o objetivo central da Assistência Social na cidade de São Paulo:

Promover ações socioassistenciais às famílias e aos indivíduos que se encontram em situações de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil (PlasSP, 2006: p. 72).

Naquele momento, a SMADS, definiu a necessidade de um serviço especializado no território da Subprefeitura de Campo Limpo, destinado promover abordagem social às pessoas em situação de rua, atendendo a um público de cerca de 200 de usuários. A natureza e abrangência do serviço foi definida pela SMADS, responsável pela chamada

---

<sup>43</sup> Organizadas sob a forma jurídica de fundações privadas e associações, as Organizações Não Governamentais – ONGs, tendo como principal característica o trabalho sem fins lucrativos. Eventualmente, fundações e associações podem receber as designações de OSCIP e OS. Trata-se de qualificações que associações e fundações podem receber, uma vez preenchidos os requisitos legais, assim como ocorre com as titulações de Utilidade Pública Municipal (UPM), Estadual (UPE) e Federal (UPF) e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Ver Silva, 2010.

<sup>44</sup> Boas análises acerca dos contextos de formação e atuação de movimentos sociais na periferia da cidade de São Paulo podem ser encontradas em Sader (1988) e Doimo (1995).

pública<sup>45</sup>, processo de seleção e celebração do contrato. O processo pelo qual passou essa ONG é em muitos pontos similar aqueles com os quais se defrontaram o conjunto de organizações da sociedade civil integrantes da rede socioassistencial do município – estima-se que 90% desta rede seja composta por entidades conveniadas – que oferecem cerca de 30 tipos diferentes de serviços. Segundo dados disponibilizados pela própria SMADS em dezembro de 2015, com um repasse mensal de R\$69.221.002,87, a Secretaria mantinha parceria com 377 organizações com as quais tinha 1.256 convênios em andamento, cuja capacidade de atendimento chega a 224.756 usuários<sup>46</sup>.

Os usuários (adultos e adolescentes em situação de rua) aos quais o “albergue” tocado pela ONG volta suas atividades, estão entre os diferentes públicos alvos da política de Assistência Social da cidade de São Paulo que, em consonância com as diretrizes do SUAS, define usuário como o cidadão sujeito de direitos. A partir desta definição, o PlasSP (2002/2003) tipifica como público alvo da SMADS: mulheres, crianças, adolescentes, adultos, idosos, pessoas em situação de rua, migrantes adultos em convalescência, famílias, pessoas com deficiência, adolescentes em conflito com a lei, crianças vitimizadas por maus tratos, exploração sexual e de trabalho (PlasSP 2002/2003). Os dois homens – em situação de rua e aparentemente transtornados – que nesse dia motivam o telefonema de um funcionário da ONG ao CRAS, encerram sobre si mesmos, portanto, algumas das particularidades que fazem deles público alvo da Assistência Social e do conjunto de serviços que o poder público na cidade de São Paulo disponibiliza a esta parcela da população.

## **Formação do aparato regulador dos convênios em São Paulo**

---

No ano seguinte à renomeação da Secretaria de Assistência Social para a atual Secretaria Municipal de Assistência Social, ocorrida em 1996, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social. Mais que a simples alteração de nomes, o conjunto mudanças ocorridas na SMADS significou, para a ONG, uma fase de adaptação e adequação às transformações, na esfera municipal, que se seguiram à extinção do Ministério do Bem-Estar Social 1995. No seu lugar foi criada a Secretaria de

---

<sup>45</sup> Chamada é publicada no Diário Oficial do município.

<sup>46</sup> Informações disponibilizadas em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=324](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=324). Acesso em 04/01/2016.

Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Também em 1996 ocorre a extinção do CBIA (Centro Brasileiro para Infância e Adolescência) e da LBA (Legião Brasileira de Assistência), que tem os prédios de suas Superintendências Estaduais doados às Secretarias Estaduais de Assistência. Esse conjunto de transformações nas esferas federal e estadual impulsionam, na cidade de São Paulo, a criação do COMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), dispositivo que a partir de 1997 formaliza o engajamento da cidade de São Paulo, junto ao governo federal, quanto ao segmento de regras, juntamente com o governo estadual, para a criação de mecanismos de gestão participativa. No ápice da celebração de parcerias entre poder público e sociedade civil (LAVALLE, CASTELO, BICHIR, 2007), o COMAS adquire centralidade na medida em que concentra o ideal de democratizar a gestão e solucionar a questão social num contexto de crise estatal – ONGs, Oss e OSCIPs buscam atuar a partir de um registro de autonomia em relação ao Estado – mantêm-se as parcerias (PAZ, 2005).

Além de ser responsável por aprovar a Política Municipal de Assistência Social, no que toca o estabelecimento de parcerias entre a Prefeitura e entidades da sociedade civil, também compete ao COMAS: i) a normalização e regulação das ações e prestação de serviços de natureza pública e privada; ii) a fixação das normas para a inscrição das entidades e organizações; iii) a inscrição das entidades e organizações; iv) a fiscalização, regularização, estabelecimento de critérios, orientação e controle nos contratos de parceria<sup>47</sup>. Sem o registro e certificação do Conselho, nenhuma entidade pode sequer se candidatar à prestação de serviços e é esta dimensão que vai ganhando centralidade no Conselho, cujas atividades cada vez mais guardam relação com a tarefa de fiscalização do Estado e suas políticas na área da Assistência Social, bem como da função de formulador de política.

Ao comprovar que tinha sede e desenvolvia suas atividades de Assistência Social na cidade de São Paulo, que os serviços que oferecia eram desenvolvidos a partir de parâmetros contidos na LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e no Plano Municipal de Assistência Social, que possuía recursos humanos e instalações adequadas

---

<sup>47</sup> A portaria nº 46/2010 traz as disposições acerca da caracterização da rede socioassistencial de serviços da cidade de São Paulo e também sobre a regulação de parceria operada por meio de convênios. O documento pode ser consultado no seguinte link: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/portarias/portaria\\_46-2010.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf).

aos tipos de serviços que presta, além de um conselho diretor, a ONG conseguiu comprovar em 2001, junto ao COMAS, que reunia todos os requisitos estatutários necessários a participação no processo de seleção, cujas regras se encontram estabelecidas na resolução nº004 do COMAS, de 2001. Classificada pelo COMAS como entidade beneficente de assistência social<sup>48</sup> que atua no sentido de proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice etc., a ONG pôde se inscrever no Conselho, uma vez que cumpria a série de pré-requisitos que possibilita a um conjunto específico de organizações da sociedade civil realizar a inscrição junto ao CNAS com o objetivo de obter o certificado de mérito social junto à SMADS. Só depois de passar pelo crivo do COMAS, cuja inscrição tem validade de 3 anos<sup>49</sup>, uma organização da sociedade civil interessada em estabelecer parceria de prestação de serviços com a cidade de São Paulo pode se candidatar à certificação de mérito social fornecida pela CNAS. A obtenção do certificado de mérito social significa, para entidades como esta ONG, isenção de taxas de água, luz e cota patronal.

Quando em 2006, por meio de decreto municipal, se institui o Cadastro Único de Entidades Parceiras do Terceiro<sup>50</sup>, a ONG passa a circular também pelos meandros institucionais da Secretaria Municipal de Gestão da cidade de São Paulo, responsável pela criação e gestão deste Cadastro. Naquele momento, as estratégias de implementação das políticas públicas através de parcerias entre poder público e sociedade civil parecem ter adquirido proporções tão amplas e dispersas por entre diferentes autarquias públicas e Secretarias Municipais, que foi preciso formular uma

---

<sup>48</sup> Está autorizada a inscrição no COMAS, também, de entidades sem fins lucrativos, de direito privado que ofertem serviços na área da educação, segundo o que prevê a lei nº9394/1996, ou saúde (desde que observadas regras específicas previstas pelo SUS. É vedada a inscrição no COMAS de: i) fundações e entidades públicas; ii) fundações e entidades voltadas exclusivamente aos seus funcionários; iii) clubes esportivos; iv) partidos políticos; v) grêmios estudantis; vi) fundos de pensão; vii) sindicatos; viii) associações que visem benefícios somente para seus funcionários; ix) entidades com finalidade mercantil.

Disponível em:  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/portarias/portaria\\_46-2010.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf).

<sup>49</sup> O protocolo de renovação da inscrição/cadastro das organizações da sociedade civil é regido pelo Decreto Municipal nº 47.804/2006.

<sup>50</sup> Decreto nº 47.864, de 2006. Abarca cada um dos formatos estabelecidos de relações existentes, na esfera municipal, entre as organizações da sociedade civil e poder público. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao\\_01.pdf](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao_01.pdf).

estratégia geral de controle que ultrapassou as unidades administrativas responsáveis pela celebração dos termos e contratos de parceria – no caso da ONG em questão, com a SMADS – e foi centralizada na Secretaria Municipal de Gestão. O efeito da coesão assumida pela Prefeitura de São Paulo nos parâmetros legais municipais e federais, sobre a ONG, foi a necessidade de enquadramento na definição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), um dos três estatutos jurídicos possíveis às organizações da sociedade civil que podem ser admitidas juridicamente como parceiras do Estado para celebrar contratos de prestação de serviços – as duas outras formas possíveis são: i) Entidades Parceiras do Terceiro Setor (EPTSs); ii) Organizações Sociais (Oss)<sup>51</sup>. O ano de 2006 marca a introdução do formato jurídico administrativo OSCIP<sup>52</sup> na parceria institucional via convênio firmada entre a ONG e a SMADS.

## Mudanças conceituais

---

O início dos anos 2000, quando as regras para estabelecimento de convênios se firmam nos moldes atuais, é o período no qual a ONG passa a se enquadrar, também, às transformações administrativas e institucionais que dizem respeito ao requisito territorial, uma vez que a demanda por serviços em cada região da cidade passa a ser pautada pelo nível de *vulnerabilidade social* associado a um território específico. As

---

<sup>51</sup> O decreto nº 47.864/2006 estabelece que entidades da sociedade civil aptas a celebrar contratos com o poder público são classificadas em três tipos: i) Entidades Parceiras do Terceiro Setor (EPTSs) – definidas como fundações e associações municipais no desenvolvimento de seus projetos; ii) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – definidas como entidades reconhecidas no âmbito municipal pelo Decreto nº 46.979/2006, que estão aptas a desenvolver, em regime de gestão compartilhada, projetos pertinentes às áreas enumeradas na lei federal nº 9790/1999; iii) Organizações Sociais (OSs) – definidas como entidades qualificadas pelo Executivo municipal a partir da lei nº 14.132/2006.

Disponível

em:

[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao\\_01.pdf](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao_01.pdf).

<sup>52</sup> O Decreto 47.864 também define em um só documento, resumindo todas as leis anteriores e lhes dando também um sentido oficial muito parecido, quais tipos de parcerias institucionais podem ser estabelecidas entre as entidades e o poder público municipal. As parcerias institucionais devem ser estabelecidas com as diretrizes e parâmetros definidos no âmbito da atuação de cada ente ou Secretaria executora de serviços públicos, que podem ser realizados por meio de três formas jurídico-administrativas: a) convênios com EPTSs; b) termos de parcerias com OSCIPs; c) contratos de gestão com OSs. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao\\_01.pdf](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao_01.pdf).

lógicas da cartografia da *vulnerabilidade social* na cidade de São Paulo se sedimentam ainda no início dos anos 2000, quando as regras para estabelecimento de convênios entre entidades da sociedade civil e Estado se firmam num modelo em vigência ainda hoje. Neste período, a associação entre pobreza e *vulnerabilidade social* ganha novos contornos em textos e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. A ressignificação do conceito de pobreza em documentos oficiais neste período reflete as transformações ocorridas no contexto de reforma do Estado pelo qual todos os países da América Latina passaram.

O arsenal teórico que ampara esse novo olhar sobre a pobreza, ancorado em parte dos escritos de Amartya Sen (2000; 1993; 1992) é uma discussão assimilada no Brasil, na esfera da Assistência Social, via diretrizes do FMI implementadas segundo as indicações de seus técnicos e assessores que trabalharam em diferentes áreas e Ministérios nos anos 1990 (LENARDÃO, 2008). A formulação do conceito de *vulnerabilidade social* adotado pela PNAS, na segunda metade dos anos 1990, guarda estreita relação com tais proposições, já que também aqui, a importância da variável renda é apenas um dos instrumentos na determinação da situação de privação, pois textos e diretrizes passam a considerar a presença de outros aspectos que influenciam e devem ser levados em conta. Propondo-se atuar de forma preventiva, a proteção no nível básico objetiva o “(...) combate à pobreza, à discriminação, às vulnerabilidades e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira” (YASBEK, 2008), segundo expressa este trecho da PNAS:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas 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 (BRASIL, 2004, p. 33).

A adoção de terminologias como risco social, exclusão e vulnerabilidade evidenciam a mudança de paradigma na área das políticas de Assistência Social no país, introduzindo a preocupação em incorporar as consequências advindas do esfacelamento das redes

sociais e de solidariedade pelas quais o indivíduo circula, passando a ser consideradas as discriminações decorrentes de pertencimento a determinada etnia, faixa etária, gênero, de se portar determinada deficiência e da possibilidade de tais fatores aumentarem os riscos de fragilização dos vínculos sociais de pertencimento e solidariedade, tornando os indivíduos mais expostos aos riscos.

No contexto paulista, o argumento desenvolvido por Sen (1993), segundo o qual existem “condicionalidades” que influenciam a relação renda-capacidade que devem ser consideradas na elaboração das políticas de desenvolvimento inspirou, ainda, a elaboração dos primeiros Mapas da Vulnerabilidade (SPOSATI, 1996) elaborados no estado. Nestes Mapas, fatores de risco e *vulnerabilidade social* são incorporados nas análises que versam sobre as possibilidades de enfrentamento desses riscos. Pensado inicialmente em termos de políticas públicas e não de intervenção situada e localizada, as questões que nortearam sua construção giraram em torno de interrogações sobre as possibilidades de distribuição de riqueza na cidade. Trata-se, portanto, de um instrumento que buscou mapear o padrão de riqueza da cidade para municiar uma ação política que reivindicasse de padrões de igualdade possíveis.

A apropriação da discussão que amparou a elaboração dos primeiros Mapas da Vulnerabilidade no nível estadual se materializou na construção do IPVS – Índice Paulista da Vulnerabilidade Social, formulado pela Fundação SEADE desde 2000, que promove a classificação de áreas de risco segundo níveis de intensidade numa escala que vai de 0 a 6 – onde 0 significa nenhuma *vulnerabilidade social* e 6 significa *vulnerabilidade social* máxima. A Prefeitura de São Paulo, já em 2000, adota o Índice Paulista da Vulnerabilidade Social e a lógica classificatória por ele mobilizada na identificação e categorização de situações, grupos e indivíduos segundo níveis distintos de *vulnerabilidade social*. O Índice Paulista da Vulnerabilidade Social traz um incremento à PNAS, ao introduzir a possibilidade de territórios específicos da cidade se convertem em alvos de intervenção.

## **Disputas por autonomia e financiamento**

---

A lógica que hoje tira do sério a equipe de técnicos implementadores do CRAS Campo Limpo, possibilitando a massiva presença de atores da sociedade civil no manejo da questão social na cidade de São Paulo, bem como dos recursos destinados a isso ganha corpo ao longo dos anos 1990. Neste período, esta estratégia foi fortemente incentivada

e mesmo celebrada no final desta década, quando foi lida como alternativa conciliatória de progresso social e econômico<sup>53</sup> e permite entrever a dinâmica de esquadramento do tecido urbano promovida pela adoção do Índice Paulista da Vulnerabilidade Social, elaborado para mensurar níveis de vulnerabilidade social.

Na trajetória profissional dos técnicos implementadores do CRAS, parte dos efeitos deste processo se caracterizam pelo acirramento da relação entre poder público e organizações da sociedade civil. Nas Conferências Municipais de Assistência Social<sup>54</sup>, espaço institucional de pleiteio de demandas por parte do conjunto de técnicos que integra a SMADS, Carla me explicou que as decisões sobre todo e qualquer tema, inclusive a alocação de recursos, passa necessariamente pelas Plenárias<sup>55</sup>, onde a presença massiva das entidades da sociedade civil dificulta que demandas do poder público sejam atendidas:

(...) Carla pergunta à Edna quantos convênios existem em Campo Limpo. 75 é a resposta. “75? 75 convênios. Todos vão na Conferência” [Carla]. Nenhuma das demandas que colocam [profissionais ligados à Prefeitura] passa pela Plenária, porque a Plenária é composta por mais de 90% das Organizações Sociais presentes no território. As Organizações atuam focadas nos seus interesses, enquanto organizações: aumento do número de convênio, aumento do número de funcionários. “Coisas do poder público não passam. Na hora da votação, sim ou não, é não. O quadro de RH do CRAS foi colocado em pauta há quatro anos: não passou. Isso há quatro anos (...) nós estávamos com defasagem. De lá pra cá, só mais gente aposentou ou se exonerou ou saiu. Ai na última eles falavam ‘poxa, a Carla e a equipe do CRAS pediam pra todo mundo levantar o crachá pra passar o RH...’. Ai o

---

<sup>53</sup> Tatiana Maranhã, analisando a confluência das diretrizes do FMI e do Banco mundial no contexto de reforma de estado brasileiro analisa: *Esse consenso não foi alcançado por meio das ideias presentes nos anos 1980 que apontavam para o fim das alternativas, mas, pelo contrário, foi construído em um contexto chamado por esses autores de “crise e reações” no qual os agentes públicos e institucionais forçaram a ampliação da governança liberal no sentido de sua inserção na agenda interna dos países. E o fizeram não por meio da imposição de uma única alternativa – as reformas fiscalistas do Consenso de Washington –, mas por meio da responsabilização de cada autoridade política pela implementação das reformas que devem ser, por sua vez, elaboradas em parceria com os diferentes atores internos. Desta maneira, é que se leva supostamente em conta as alternativas de desenvolvimento presentes em cada “comunidade”* (2009, p. 78).

<sup>54</sup> As Conferências Municipais de Assistência Social ocorrem a cada dois anos na cidade de São Paulo.

<sup>55</sup> Assembleias mensais organizadas pelo Fórum Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo.

*pessoal ‘(...) é, mas a gente estava preocupado com o nosso quadro de funcionários também, com o nosso aumento que não sai’ [Carla].*

Trecho de Diário de Campo (Fevereiro de 2014)

Trata-se, portanto, de organizações sociais com perfil altamente participativo e competitivo, cujo protagonismo no espaço institucional acaba por limitar, quando não por impedir, que o poder público, personalizado por profissionais como Carla e Edna, tenha qualquer possibilidade de angariar os recursos que viabilizariam as condições de trabalho que julgam adequados ao bom desenvolvimento de suas rotinas de trabalho. Entre os problemas que decorrem da defasagem dos quadros de RH na esfera da Assistência Social está o impedimento, na prática, da fiscalização das atividades das organizações e entidades parceiras, função que compete, também, às instâncias como as SASs. Sobre as organizações sociais e entidades, Carla pondera:

*“Eles são participativos, eles são ativos, mas por outro lado, eles olham enquanto missão, enquanto organização e eles pensam só no número de convênios, no aumento deles, no aumento dos funcionários, no aumento de não sei o quê... E aí, o poder público, que supervisiona essa rede, fica com as propostas de fora. Toda proposta que a gente faz não passa. Não passou em 2009, 2011 e 2013. Não passou. Não passou nenhuma. (...) O benefício do CRAS é engessado, nada você pode comprar. É burocrático. O funcionário é penalizado ainda. Dependendo com o que ele gasta, repõe do bolso. Eu como coordenadora, já repus dinheiro do bolso. Então, a gente gostaria também que essa discussão fosse pra Plenária, da verba do CRAS. Não passou porque as ONGs são a maioria na nossa Conferência. É só ler as propostas. Só tem propostas de organizações” [Carla].*

Trecho de Diário de Campo (Fevereiro de 2014)

Nas disputas travadas pelo poder público e organizações da sociedade civil por recursos, na esfera da Assistência Social, o CRAS, na visão de Carla e Edna, vai perdendo a capacidade de acolher demandas e encaminhamentos que chegam, inclusive, das próprias organizações e entidades. O efeito disso, em alguns casos, parece ser o estrangulamento das possibilidades de trabalho dos dois lados:

*“Por que as ONGs ficam bravas? ‘Ah, a gente mandou no CRAS, vocês não atenderam...’. Eu falei: claro, eu não tenho psicólogo no CRAS, eu não tenho pedagogo no CRAS, eu não tenho advogado no CRAS. Eu tenho 2 assistentes*

*sociais! A gente já chegou a ter 8, a ter 20. Eu falei: 'você se queixam de um lado do CRAS, mas vocês não aprovam a proposta de ampliação de RH, concurso, equipe multiprofissional que a gente colocou, de carreira. A gente tentou'. Eles até falaram: 'ai, a Carla pediu tanto, conversou na reunião...'. Eu ainda fui no Fórum da Assistência, eu falei: 'gente, tem que pedir o quadro do RH do CRAS, senão a gente não vai ter como trabalhar, a gente vai fechar as portas. E tudo as ONGs mandam pro CRAS e a gente não tem como atender mais'. E aí não passou a proposta e depois eles falaram: 'ai, ela falou, mas na hora...' [Carla].*

Trecho de Diário de Campo (Fevereiro de 2014)

## **Nova conformação burocrático-administrativa**

---

Para que uma organização social consiga efetivar e manter um convênio com a Prefeitura de São Paulo na área da Assistência Social é possível supor, portanto, que ela tenha de um corpo técnico e administrativo minimamente bem consolidado, ou seja, um nível razoável de burocratização com conhecimento da legislação específica e das normas dos serviços públicos estabelecidos pelas leis que norteiam a Assistência Social nos níveis municipal, estadual e federal. É de se supor, também, que o mesmo nível de conhecimento e desembaraço seja requerido no que toca as leis de licitação e demais processos que regem o poder público na cidade, formulados e administrados por diferentes instâncias e Secretarias Municipais. A necessidade de tecnificação do quadro de funcionários, também se impôs à ONG. Situada em São Paulo, a ONG foi compelida a desenvolver um aparato burocrático-administrativo que somasse expertises capazes de acompanhar tais transformações. O atual quadro administrativo da ONG evidencia a busca por adequação às demandas institucionais que foram se impondo à possibilidade de manutenção e acesso a novos contratos de prestação de serviço junto à Prefeitura.

O intercruzamento de demandas externas e internas à Prefeitura de São Paulo ao longo das diferentes gestões que tiveram lugar durante os anos 1990, no que tocam às regras de estabelecimento de convênios junto à Prefeitura, exigiram que a ONG se moldasse às exigências do aparato burocrático que foi se montando, cumprindo a série extensa de prerrogativas institucionais, cuja fiscalização está a cargo da própria SMADS e da Secretária de Gestão da cidade.

O conjunto de reformulações que teve lugar no aparato burocrático-institucional da cidade de São Paulo ao longo das décadas de 1990 e 2000, possibilitou à ONG

concorrer no processo de oferta de serviços na esfera da Assistência Social em parceria com a Prefeitura, contando com repasses do poder público como contrapartida. No período inicial do seu trajeto de “instituição parceira”, a ONG foi bem sucedida na adequação à série de alterações importantes, nos dispositivos jurídicos e de implementação, na esfera da Assistência Social que ocorriam na cidade de São Paulo, mas também nas esferas estadual e nacional para esta área<sup>56</sup>. É graças a este processo que é possível a presença dos mesmos atores, ao longo de mais de duas décadas, ofertando serviços nesse território.

A democratização do acesso e gestão dos recursos públicos na área da Assistência Social parece ter criado uma situação paradoxal: no lugar da colaboração, tem feito da SMADS uma espécie de banco de financiamento (CHIACHIO, 2003), junto às organizações sociais que se engajam na lógica das parcerias com a Prefeitura de São Paulo. O espaço conquistado e a busca por recursos, por parte das organizações sociais e afins, tem dificultado melhorias nos cotidianos de trabalho de técnicos como Edna e Carla, que lidam com equipes cada vez mais reduzidas e defasadas e demandas cada vez mais intensas por parte do conjunto de usuários e das próprias ONGs. O que se vê no cenário nacional é, portanto, a generalização da implementação de políticas públicas através de parcerias entre sociedade civil e poder público, mas também o aumento da influência das organizações sociais no destino dos recursos destinados à área.

Um dos efeitos práticos da opção pelas parcerias e convênios com organização da sociedade civil adotada pela SMADS, é que as ações junto aos públicos alvo e a oferta de serviços na esfera da Assistência Social no nível básico é feita pelo poder público só muito pontualmente. O grosso dos atendimentos fica com as organizações parceiras, já que a cidade de São Paulo tem 96 distritos e 32 unidades do CRAS, média exata de uma unidade a cada três distritos. A hipótese que vem se confirmando, é que o Estado tem

---

<sup>56</sup> Datam da década de 1990 marcos significativos da assistência social: 1ª Política Nacional de Assistência Social de 1998; NOB 1, de 1998; NOB 2, de 1999. Há, nestes dispositivos jurídicos, reafirmação das diretrizes contidas na LOAS, delimitação das competências de diferentes níveis de governo, criação de comissões de intergestões para debater os aspectos da gestão compartilhada nos diferentes níveis de governo e CIB (Comissão Integrada Bipartite) na esfera estadual e estabelecimento das regras e formas de financiamento dos serviços, programas e projetos. Há neles, também, a marca do contexto econômico (ajuste liberal dos anos 1990) no quais estes dispositivos foram formulados e regulamentados. Ao longo dos anos 2000, esse conjunto de dispositivos foi sendo refinado, reformulado e sofreu acréscimos.

mais uma função cartorial, de controle, de gestão dos modos como vão se firmar essas parcerias e sua manutenção.

## **CAPÍTULO II**

---

Situação de *emergência*: formas de gestão que se produzem ao redor da ambiguidade da noção de risco social

A extensão do sofrimento causado pelas perdas provocadas pela enchente no fim de semana às pessoas que residem neste ponto de alagamento não pode aqui ser descrita. A troca de credenciais e piadas entre agentes estatais das distintas instâncias mobilizadas no atendimento desta *emergência* concentram uma crueldade que não sou capaz de mensurar em palavras. A quantidade absurda de lixo dentro e fora do rio, o barulho de tratores e caminhões abrindo caminho por entre os detritos, a mistura confusa entre moradores e funcionários de repartições públicas e entidades da sociedade civil – próximas e distantes de Campo Limpo – compõem um tal cenário cujo efeito, em mim, chegou naquele momento a níveis igualmente trágicos. Dentro do conjunto complexo de impossibilidades que esta cena segue me impondo, portanto, este Capítulo se presta a reflexão de um dos efeitos imediatos deste evento sobre as atividades cotidianas do CRAS Campo Limpo: o rompimento da rotina.

## Oscilações no ritmo rotineiro de trabalho

---

Manhã de segunda-feira. Na recepção público menor que de costume – talvez dez pessoas aguardando algum tipo de atendimento quando o usual é não haver lugar para todos no salão da recepção que comporta algo como trinta (caberiam mais se houvesse mais cadeiras). Ao entrar, cumprimento Ana que segue sentada junto da porta de entrada, fazendo a segurança do prédio como outros colegas da Guarda Civil Metropolitana em diferentes repartições públicas da cidade<sup>57</sup>. Fátima não está na recepção. Ninguém na área do CadÚnico<sup>58</sup>. As cadastradoras chegam por volta das 9h. A sala de Mauro está com as luzes acesas, mas nas salas das assistentes sociais, nenhum movimento. Carla e Edna na sala de reuniões. Calmaria na recepção, movimentação grande aqui. O telefone não para e elas só falam de *emergência*. Ao longo dessa manhã,

---

<sup>57</sup> Tendo como função central a proteção de bens, serviços e instalações municipais, a Guarda Civil Metropolitana (GCM) atua em toda a capital paulista e tem como principais atividades os seguintes programas: ‘Proteção Escolar’, ‘Controle do Público’, ‘Proteção Ambiental’, ‘Proteção aos Agentes Públicos’, ‘Proteção ao Patrimônio Público’ e ‘Proteção às pessoas em situação de risco’. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/guarda\\_civil/index.php?p=10726](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/index.php?p=10726). Acesso em 13/01/2016.

<sup>58</sup> Criado em 2001, o Cadastro Único (também chamado de CadÚnico) é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o mecanismo através do qual se recolhem informações cujo intuito é a detectar e classificar as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os dados gerados pelo CadÚnico são disponibilizados também aos estados e municípios. Ver Ramos (2012).

o termo será mobilizado de diferentes maneiras pelo Estado – personificado em agentes do CRAS, da polícia militar, da GCM, da defesa civil, da subprefeitura de Campo Limpo, da limpeza, do almoxarifado.

Celina e Sérgio, estagiários cumprindo horas obrigatórias (não remuneradas) para o curso de Serviço Social, que devem finalizar esse ano, recortam folhas A4 retiradas da impressora. Em cada delas, alguns quadradinhos impressos, com espaço para preenchimento de nome e sobrenome, RG e endereço. Há na sala um conjunto de caixas de papelão empilhadas contra a parede que dá para o corredor onde estão as salas de Carla, coordenadora da Unidade, e das assistentes sociais Edna e Márcia. As caixas são de dois tamanhos diferentes: pequenas e bem pequenas – e não estavam lá na semana passada. Carla e Edna, sentadas ao redor da mesa onde está o telefone seguem falando sobre a *emergência* numa conversa entrecortada pelo entra e sai de estagiários, recepcionista, pela chegada de Márcia, mas, sobretudo, pelo telefone que não para: *“CRAS, bom dia. Carla, coordenadora, pois não. Talvez a gente tenha que voltar para a área de emergência, mas eu estou aguardando as instruções”*.

Os estagiários seguem recortando e organizando os papéis. É com eles que começo a me inteirar sobre o que se passa. Os papéis que recortam são fichas para cadastro de pessoas/famílias atingidas pela enchente do Córrego Pirajussara<sup>59</sup> no fim de semana. Márcia, diferente de Edna, não participou do atendimento no sábado e também não sabe o que, exatamente, ocorreu. Carla começa, então, o relato. A chuva forte começou no fim da tarde de sexta-feira e a Defesa Civil<sup>60</sup> emitiu um alerta. Nos momentos mais

---

<sup>59</sup> Com aproximadamente 18,5 km de extensão, o Córrego Pirajussara nasce em Embu das Artes e marca a divisa do município de São Paulo, no distrito de Campo Limpo (margem direita), com os municípios de Embu das Artes e Taboão da Serra (margem esquerda). Ele é afluente da margem esquerda do rio Pinheiros. A bacia está localizada no setor oeste da Região Metropolitana da Grande São Paulo e abrange uma área aproximada de 73,1 km. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo\\_limpo/noticias/?p=30775](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo_limpo/noticias/?p=30775). Acesso em 21/01/2015.

<sup>60</sup> Trata-se de órgão responsável pela articulação, coordenação e gerenciamento de ações preventivas, emergenciais, assistenciais e recuperativas em áreas deterioradas por desastres. Atua nas esferas nacional, estadual e municipal e, na cidade de São Paulo está subordinada à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, através da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC). Informações disponíveis em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/defesa\\_civil/noticias/index.php?p=1846](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/defesa_civil/noticias/index.php?p=1846) 14. Acesso em 14/06/2015.

intensos da chuva foram registrados picos de mais de 100 milímetros em menos de 40 minutos e uma das consequências inevitáveis, na região de abrangência do CRAS Campo Limpo foi o transbordamento do córrego. O aviso, repassado entre diferentes instâncias da prefeitura, chegou ao CRAS Campo Limpo minutos antes do fim do expediente e “(...) *foi uma confusão na sexta-feira. Foi até oito horas da noite Marlene, eu, todo mundo com a CAPE<sup>61</sup> no telefone*” [Carla]. A essa altura, já se sabia de danos importantes causados pelo transbordamento do córrego na área de abrangência do CRAS Campo Limpo, reportados por agentes da Defesa Civil, que passariam a noite mapeando áreas, famílias e pessoas afetadas pela enchente e em situação de risco.

O passo seguinte a este mapeamento é o acionamento de um conjunto específico de serviços públicos – forças da ordem, saúde, assistência social, habitação, limpeza, iluminação etc. – e, no caso específico da Assistência Social isso ficaria a cargo da CAPE que, no entanto, se recusou a realizar o levantamento das pessoas atingidas, bem como a fazer a entrega do material chamado pelos técnicos do CRAS Campo Limpo de *kit emergência*<sup>62</sup>. Na queda de braço entre gestores do CRAS Campo Limpo e da CAPE, Carla foi convocada no sábado por Marlene, coordenadora da Supervisão de Assistência Social<sup>63</sup> da Subprefeitura de Campo Limpo, reuniu parte da equipe pela manhã e se dirigiu para alguns dos 32 pontos de *emergência* mapeados pela Defesa Civil durante a noite de sexta-feira e a madrugada de sábado no Distrito.

(...) Carla conta que no sábado pela manhã, ao telefone, Marlene não deixa alternativa: *a Marli me ligou ‘vocês estão convocados, preciso que vocês entreguem’.* Não tem problema nenhum, gente. Já tem ficha, já está tudo

---

<sup>61</sup> Alocada na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), a CAPE – Coordenadoria de Atendimento Permanente e de Emergência é caracterizada como unidade pública estatal para oferta de atendimento permanente à população em vulnerabilidade social atingida por situações de emergência e calamidades públicas na cidade, centralizando as informações e tomando as providências necessárias. A Unidade é responsável também pelas solicitações de atendimento a pessoas em situação de rua e pela central de vagas de acolhimento para adultos, crianças e adolescente. 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/cape/index.php?p=3169](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/cape/index.php?p=3169). Acesso em 12/01/2016.

<sup>62</sup> Cada kit é composto dos seguintes itens: cesta básica, kit de higiene (masculino e/ou feminino) e colchão de solteiro (o número de colchões varia segundo o número de membros de cada família).

<sup>63</sup> As Supervisões de Assistência Social estão alocadas em cada uma das Subprefeituras da cidade de São Paulo.

*atendido. Era só entregar. Chamei Mauro, chamei Edna, a Teresa, a Karina, eu e a Marlene. Fomos para entregar. Foram acompanhados no local onde a entrega se realizou pela Defesa Civil, Guarda Civil Metropolitana e imprensa (um fotógrafo). Iniciaram a entrega dos kits às nove horas da manhã do sábado. Carla diz que a entrega foi rápida. Entregaram tudo em duas horas: a população contribuiu. Eles se ajudavam.*

Trecho de Diário de Campo (Janeiro de 2014)

Ao ser convocada para o atendimento dessa *emergência*, Carla poupou alguns funcionários da equipe técnica que coordena, convocou outros<sup>64</sup> e agora relata para os que só viram fotos e imagens em telejornais, o que foi a distribuição dos *kits* no sábado. Ao longo dessa conversa todos, sem exceção, se queixam muito de terem que fazer algo que seria função de CAPE: “(...) *pagam um convênio milionário e eles se recusam a fazer*” [Carla]<sup>65</sup>. Responsável pelo atendimento à situações deste tipo, o CAPE desempenha hoje, uma função que “(...) *nós fazíamos antigamente, até ser tirado de nós*” [Carla]. As equipes que trabalham nos CRASs de São Paulo são responsáveis, atualmente, pelo atendimento de situações de *emergência* em dias úteis, no período que corresponde ao expediente, entre 8h e 18h. O que se passou no sábado, portanto, ultrapassaria limites formais, não fosse a existência de uma Ordem Interna<sup>66</sup> que prevê a possibilidade de convocação excepcional das equipes da SMADS em situações de

---

<sup>64</sup> As horas trabalhadas no sábado valem o dobro e entram no banco de horas extras dos funcionários.

<sup>65</sup> Como diferentes instâncias da Prefeitura de São Paulo, inclusive a SMADS, a CAPE também se engaja na lógica com organizações da sociedade civil prestadoras de serviço. A partir de outra situação, esse assunto será abordado de modo mais detalhado no próximo capítulo.

<sup>66</sup> Trata-se da Ordem Interna nº 02/SMADS/ 2012. Ela estabelece a concessão de Benefícios Eventuais previstos no item 8.2.1 da Portaria nº 44/SMADS/2009 – DOC. 23/06/2012. Está acrescida como nota de rodapé ao seguinte trecho da Norma Técnica dos Serviços Socioassistenciais Proteção Social elaborado pela Prefeitura de São Paulo em 2012: *Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais – executada pelo CRAS por meio da concessão de Benefícios Eventuais*<sup>11</sup>, *que são provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de situações de extrema pobreza com vulnerabilidade temporária, estejam inseridas, ou não, nos programas ou benefícios de transferência de renda. Quando da ocorrência de riscos circunstanciais e/ou calamidades públicas, a Central de Atendimento Permanente de Emergência/CAPE coordena as ações e conta com o apoio do CRAS no período diurno, quando necessário.* Documento disponível no link: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/norma\\_tecnica.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/norma_tecnica.pdf). Acesso em 31/01/2016.

*emergência* e calamidade pública. Este foi o dispositivo mobilizado: “*E alguém vai questionar isso com os chefes? Duvido dê-o-dó*” [Edna].

Mauro – técnico administrativo há cerca de dez meses da aposentadoria – chega informando que há uma *emergência* a ser atendida hoje. Marcia reluta, porque “(...) *hoje não é dia de atender emergência, só de fazer visita*”<sup>67</sup>. Com a ajuda de Mauro, Carla recorda de uma rua pela qual não passaram no sábado: “(...) *a Marlene falou mesmo que a Defesa Civil comeu bola*” [Carla]. Só Marlene pode confirmar se haverá, de fato, necessidade de envio da equipe a alguma zona de *emergência*. Enquanto ela não chega, Carla vai tentando estabelecer com a equipe a dinâmica de trabalho desta manhã, já prevendo atendimentos a usuários afetados pela enchente:

*(...) Teve 32 focos de emergência, eles não foram em tudo. Então, até no sábado eles queriam que a gente fosse cobrir umas áreas. A gente falou: ‘não. A gente veio especificamente para cobrir essa área. A gente não vai cobrir área que a Defesa Civil não atendeu’. Então, aí, se vier alguém, falar que da nossa parte é só a concessão da cesta básica. A parte habitacional, o laudo que é mais importante, é na Secretaria de Habitação que tem que ir para ver como vai fazer isso, para ver se vai conseguir alguma coisa* [Carla].

Trecho de Diário de Campo (Janeiro de 2014)

Há pontos que não foram visitados pelos serviços da Assistência Social até este momento e, a depender da necessidade, a equipe técnica do CRAS vai ser mobilizada na continuidade ao atendimento desta *emergência*. É um começo de manhã carregado de expectativas, portanto. O ritmo no CRAS hoje é diferente. Um desastre quebrou a rotina.

## **Estratégias para acessar recursos**

---

Entre os primeiros relatos no início da manhã na sala de reuniões e as conversas em frente ao CRAS debaixo de sol forte, aguardando Claudio, motorista da Subprefeitura de Campo Limpo que nos levaria a um dos pontos de *emergência*, acompanhei dois

---

<sup>67</sup> Atividade que compõe a rotina de atividades do CRAS Campo Limpo, a visita domiciliar tem como característica principal a abordagem do agente estatal (neste caso assistentes sociais e estagiários) na esfera doméstica, de intimidade das famílias.

atendimentos sociais realizados por Márcia. Durante os atendimentos, tenho vontade de rir e de chorar<sup>68</sup>. A senhora que aqui chamo de dona Graça, frente a uma primeira tentativa tímida da parte de Márcia em não entregar os *kits* que veio buscar para ela própria e para o filho, chora. Ela conta que perdeu tudo, até partes das paredes da casa onde vivia foram levadas pela água. O mesmo aconteceu com seu filho, que junto com a mulher grávida e mais três crianças, dividia com ela o mesmo quintal. Foram acolhidos por parentes: ela está na casa da filha, que mora em Taboão da Serra e ele na casa do sogro, em outro bairro do distrito. Avalia que tanto para ela quanto para seu filho, os *kits* tem, neste momento, além do uso óbvio, uma função importante de etiqueta: “(...) *se você vai pra ficar na casa de alguém, você leva alguma coisa, né?*” [dona Graça]. Ela diz isso chorando e Márcia não argumenta. Quer saber onde está o filho ou quem vai ajudá-la a carregar os três *kits*<sup>69</sup>, já se levantando e se dirigindo à sala de reuniões onde os *kits* remanescentes de sábado estão armazenados. Ficamos sozinhas na sala de atendimento por alguns instantes e dona Graça me diz que todas as casas da viela onde morava estão destruídas: “(...) *Acho que a culpa é de quem construiu casa dentro do Córrego. Bateram laje lá e encheram de barraca dentro do Córrego. Eu moro lá há vinte anos, nunca aconteceu isso* [dona Graça]. Márcia está de volta. No chão do corredor, em frente a porta da sala que estamos estão os três *kits*. “*É o que dá para ser feito dona Graça*”, diz Márcia, explicando que falta o colchão, mas que isso não depende dela e tampouco do CRAS, já que “(...) *o colchão vem de uma central lá na cidade, de onde é distribuído para a cidade inteira*”.

Dona Graça agora tem pressa, mas Márcia ainda faz uma última recomendação, sobre a necessidade de uma associação de moradores porque “(...) *de forma organizada, as pessoas tem que se juntar em comissões e conversar na Subprefeitura para ver essas questões. Teve um piscinão com bomba quebrada, são várias coisas. Agora o pessoal está queimando e tal. O que precisa mesmo é fazer uma negociação boa. Tira foto desses barracos em cima do córrego*”. Dona Graça concorda e se despede. Carrega até a recepção uma a uma as caixas de *kits emergência*. Ali espera pela chegada do filho, que está vindo ajuda-la. Márcia relata de forma breve o atendimento dispensado à dona

---

<sup>68</sup> A identificação de diferentes perfis de usuários e de diferentes estratégias mobilizadas para acessar benefícios compôs parte do conjunto de questões que abordei em minha monografia de conclusão de curso (BREDA, 2012), e também no contexto do CRAS Campo Limpo é algo que se evidencia, embora o foco deste trabalho recaia sobre outros pontos.

<sup>69</sup> Famílias compostas por quatro membros, ou mais, tem direito a dois *kits*.

Graça em seu prontuário e recebe um outro na sequência, entregue por Fátima que, entre outras atividades, tem também a função de realizar na recepção a primeira triagem, conduzindo os usuários ao atendimento social ou de Cadastro Único.

Fátima indica a sala e Wilson, senhor de meia idade, entra na sequência. Pede licença, se apresenta – nome e sobrenome – e quando Márcia lhe pergunta o motivo da vinda ao CRAS ele fala da enchente: *“(…) teve enchente lá, aí eu perdi os meus negócios. Aí o pessoal da prefeitura foi sábado entregar as coisas lá, entendeu? Colchão, cesta básica, esses negócios, pro pessoal que tinha feito inscrição. Eu não fiz. Eu não cadastrei”*. Wilson vive sozinho no que chama de “barraco”, em uma das ruas que foram alagadas. Márcia quer um comprovante de endereço. Prontamente ele entrega uma fatura de energia, junto com o RG. Sábado pela manhã, ele foi orientado por um dos profissionais que realizavam a distribuição dos kits nas proximidades de onde mora a se dirigir até o CRAS na segunda-feira. Como fez com dona Graça, Márcia esboça a tentativa de um questionamento sobre a real necessidade dele. Explica que não há colchões disponíveis nesse momento porque *“(…) a cidade inteira usou muito nessa emergência que teve. Eles acabaram tudo. Eles nem tem previsão de entrega lá no Almojarifado Central”*. Wilson conclui: *“aí eu tenho que comprar, né?”*. Márcia dá de ombros. Não há nenhuma possibilidade de atendimento desta demanda neste momento. Wilson parece entender, mas parece que precisa desabafar também: *“Não, tudo bem, não tem problema, tá certo? Mas sabe o que acontece? Teve gente lá, que mora nas casas do alto e pegou quatro, cinco colchões. (...) Pessoas que não tem nada a ver ali pegaram colchão para depois fazer alguma coisa, ou dar para alguém ou vender”*. Márcia tenta não valorizar demais o que Wilson considera falhas no procedimento das equipes que trabalharam no cadastro e distribuição, e a resposta é *“não dá, né?”*, quando Wilson sugere que as assistentes sociais deveriam ter passado de casa em casa para conferir a situação de cada morador. Ele pergunta se elas não poderiam fazer isso em uma rua, e Márcia pontua que foram 32 pontos de alagamento só em Campo Limpo: *“a gente não tem equipe pra isso”*. Wilson lembra que a prefeitura não tem só os funcionários deste CRAS trabalhando, mas parece cansado desses menos de cinco minutos de discussão: *“tá bom, vai. O que eu posso pegar? No que vocês vão me ajudar? Eu pago imposto também. Eu sou um cidadão. Agora, pessoas que não precisa,*

*ajudaram e eu não vai ajudar?”*<sup>70</sup>. Márcia me pede para chamar Carla, explica a ela rapidamente o caso e recebe o aval para liberar o *kit* que Wilson demanda. Ele segue falando sobre o quanto o povo brasileiro é tolo em continuar pagando impostos, enquanto Márcia preenche uma ficha que carrega no cabeçalho “Cadastro de emergência”. Ele assina a ficha, pega seu *kit* incompleto (sem o colchão) e se despede: “*Falou gente, obrigado*”.

Um pouco de estresse aqui. Carla e Marcia fazem piada sobre o estilo combativo de Wilson e para evitar novos desgastes, Carla mais uma vez reitera que hoje está autorizada a distribuição dos *kits* (até que se esgotem) a qualquer pessoa que procure o CRAS em função da enchente: “*(...) se aparecer alguém pedindo tem que entregar, sabe por quê? Porque uma pessoa não vem até aqui sem precisar. Então tem que entregar e pronto*” [Carla]. Márcia não parece fazer o estilo insubordinada, mas diz que gostaria que sobrassem algumas cestas básicas para “*(...) entregar para pessoas que eu sei que estão precisando, pros meus casos*”. Eu estive com Edna e Mauro em uma rua às margens do Córrego Pirajussara pouco depois desses dois atendimentos. Não acompanhei como foram os atendimentos que se sucederam a este, mas cerca de duas horas depois, quando voltamos ao CRAS, a pilha de caixas havia se reduzido a menos da metade.

Carla estava fazendo um levantamento do número de *kits* distribuídos pelo CRAS desde sábado até este momento, quando a interrompi a pedido de Marcia. Depois da orientação sobre como a distribuição dos *kits* deve se dar na Unidade hoje, ela pede que Márcia não deixe de fazer a contagem dos *kits* que distribuir, bem como de estabelecer uma divisão entre os usuários que estiverem munidos das senhas distribuídas na madrugada de sexta para sábado, como dona Graça, daqueles que, como Wilson, não conseguiram se cadastrar: “*(...) eu estou marcando pra depois ter um levantamento de tudo que a gente atendeu*” [Carla]. Mais tarde, em algum relatório, os números que estas fichas comportam devem se somar ao do total de *kits* que ainda devem ser distribuídos ao longo da semana.

---

<sup>70</sup> Wilson me parece encarnar aquilo que parte da bibliografia sobre políticas sociais nomeia como “mau pobre”, em contraposição ao “bom pobre” (PROCACCI, 1993; LAUTIER, 2014), exatamente por considerar o auxílio que demanda junto ao CRAS campo Limpo como uma obrigação e não aceitar exigências de contrapartidas de nenhum tipo.

## Liderança local e questões de segurança

---

Como Mauro havia previsto, houve sim necessidade de envio de toda a equipe a parte dos 32 pontos de alagamento identificados no Distrito. Alguns seriam visitados novamente, outros receberiam equipes do CRAS Campo Limpo pela primeira vez nesse que era já o terceiro dia da *emergência*. Os profissionais seguem em duplas a pontos distintos, e Carla autorizou que eu acompanhasse Edna e Mauro. Saímos um pouco depois das 10h. Enquanto os atendimentos sociais que eu acompanhei se desenrolavam, Marlene chegou, confirmou com Carla a necessidade dos técnicos atendendo *in loco* e o transporte dos profissionais do CRAS Campo Limpo até os pontos de *emergência* foi providenciado.

Seguimos pela Estrada de Campo Limpo (sentido Taboão da Serra), na maior parte do trajeto até chegar ao ponto de *emergência* especificado por Carla. Como a maior parte dos funcionários do CRAS Campo Limpo, Edna e Mauro também moram em bairros do Distrito e, durante o trajeto comentam os efeitos da chuva nas suas vizinhanças: (...) *parecia que ia cair o prédio*, diz Edna. De tempos em tempos eles me indicam um ponto e dizem que a água chegou até ali. Voltam a reclamar por estarem fazendo algo que não é função do CRAS, já que “(...) *quem tem que dar conta é o CAPE, à noite. Só que está sobrando para nós durante o dia também, porque o CAPE não está dando conta*” [Mauro].

O Córrego Pirajussara é bastante extenso, mas na cidade de São Paulo, segundo Edna, o trecho entre os distritos de Capão Redondo e Campo Limpo é o mais crítico<sup>71</sup>. Ao acúmulo de sujeira dentro do Córrego se somou, desta vez, a falta de manutenção nas bombas de um “piscinão”<sup>72</sup> situado entre os dois Distritos, que transbordou. A meio caminho entre o CRAS Campo Limpo e o ponto de *emergência* para o qual seguimos

---

<sup>71</sup> A avaliação oficial da subprefeitura de Campo Limpo em relação ao Córrego Pirajussara caminha no mesmo sentido do que afirma Edna. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo\\_limpo/noticias/?p=30775](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo_limpo/noticias/?p=30775). Acesso em: 12/08/2014.

<sup>72</sup> “Piscinão” é um modo popular de se referir aos reservatórios com grande capacidade de armazenamento de água construídos estrategicamente em regiões com ocorrência frequente de inundações. O “piscinão” ao qual se referem técnicos e moradores neste dia está situado entre os Distritos de Capão Redondo e Campo Limpo, ocupa uma área de 94 mil m<sup>2</sup> e tem capacidade de armazenamento de 500 mil m<sup>3</sup> de água. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=207148&c=6>. Acesso em 23/05/2015.

vemos um Voyage queimado. Mais a frente, restos de pneus, também queimados. Vestígios das barricadas feitas durante as manifestações dos dias anteriores em diferentes pontos do Distrito e que tiveram como resultado no CRAS Campo Limpo hoje, entre outros efeitos, o atraso de cerca de 2h das funcionárias da limpeza, que normalmente chegam às 8h. (...) *elas desceram do ônibus e vieram a pé, chegaram 10h aqui (...)*, me contou Carla quando retornamos, pouco depois do meio dia.

Percorremos algumas poucas ruas depois dos restos dessa barricada e de longe já dava pra ver viaturas da polícia militar e GCM estacionadas. (...) *a rua está fechada. O duro é que se tiver protesto, os caras vão querer por fogo no carro (...)*[Cláudio]. No começo da rua onde será feito o cadastramento, pneus e um pouco de entulho, parcialmente queimados e ainda amontoados, indicam que o subprefeito do Distrito não passou por ali, e que as equipes da Defesa Civil, bombeiros, limpeza demoraram a chegar. As equipes da Assistência Social só foram enviadas essa manhã. A primeira vista, me parece que há mais policiais e guardas da GCM, do que funcionários dos outros serviços somados. Passada a primeira impressão que a cena me causa, isso se confirmaria durante o cadastramento.

Apresentados os crachás, o policial, com arma em punho, autoriza nossa passagem “(...) *pode ir, vai lá*” e Cláudio estaciona logo no começo da rua. Edna e Mauro aqui, antes de saltarmos da Kombi, e Carla ao ouvir os relatos do desenrolar do atendimento, quando retornamos, mostraram-se aliviados pela presença ostensiva da polícia militar e GCM. Dias depois, durante uma conversa, o acompanhamento por parte deste grupo de profissionais foi colocado como única possibilidade que torna viável o trabalho das equipes da Assistência Social, e demais serviços estatais, num contexto de *emergência*:

*Senão a população vai em cima do funcionário, porque a gente já saiu do local pra não apanhar. A GCM nos protegeu, senão a nossa equipe ia apanhar, porque eles queriam uma resposta do subprefeito, que não pisou lá. A gente representa o poder público, é obvio. Só que aí somos nós que recebemos a represália também da população que não tem a resposta. Então, realmente, a repressão é necessária [Carla].*

Trecho de Diário de Campo [Fevereiro de 2014]

Da metade da rua até o Córrego, praticamente todas as casas tem movimento e portões abertos: os moradores seguem na limpeza e avaliação do que ainda tem serventia depois que a água abaixou. Muita gente na rua: “(...) *tá fervendo*” [Edna]. Algumas viaturas da

polícia militar estão estacionadas ao longo da rua para evitar que “(...) *eles briguem e ameassem*” [Mauro]. Há muitos móveis quebrados e molhados nas calçadas e no meio da rua. Com dois tratores e dois caminhões, em meio a muito barulho, funcionários da limpeza (eu contei doze, talvez fossem mais) iam, ao poucos, retirando o lixo do caminho. A rua tem leve inclinação e, estando de carro, ao final há duas opções: seguir à direita ou retornar. O conjunto de vielas à esquerda não permite acesso de carros e/ou veículos maiores. Talvez motos passem. Bicicletas com certeza e a pé caminha-se com tranquilidade.

Uniformizados com coletes verdes, os técnicos do CRAS Campo Limpo chamam atenção e promovem comentários sobre a demora. “*Na verdade isso aí é só para acalmar o povo, porque não resolve nada*”, diz um senhor. “*Pra enganar o povo, né?*”, emenda uma moça. Edna retruca. Pergunta por que, então, eles pediram para eles virem. “*Porque tem que vim. É a obrigação de vocês. Vocês ganham pra isso, certo?*”, é a resposta de um moço. Outro homem diz que é preciso “*(...) ter calma. Aqui tem toda uma população. Não é por uma pessoa que vocês vão dar as costas e sair*”. Edna não responde e seguimos até o final da rua. Houve algum erro na distribuição da equipe feita previamente no CRAS Campo Limpo e, quando chegamos, Teresa e duas estagiárias estão se organizando para começarem o cadastramento. Depois de uma conversa rápida entre eles, Teresa, acompanhada das duas estagiárias e de um guarda da GCM, segue à pé para outro ponto.

Mauro e Edna procuram por alguém da Defesa Civil. Encontram Zé. Já se conhecem. Cumprimentos e piadas demonstram a intimidade construída ao longo de encontros como este. Edna pergunta pela “comissão”. Nos dois dias anteriores, a Defesa Civil trabalhou contando com a ajuda de moradores e agora os técnicos do CRAS Campo Limpo procuram por essas pessoas, que já ajudaram outras equipes, para facilitar o trabalho de identificação das pessoas/famílias atingidas. Zé se encarrega disso e sugere que eles se instalem na frente do Bar – meio na calçada, meio dentro do rio (me lembro dos barracos dentro do Córrego de que falava Dona Graça mais cedo). Além da sombra de uma árvore grande, o proprietário do oferece mesa e cadeiras. Eles aceitam. Já há pessoas ao redor perguntando como vai ser o cadastro e quando vai começar a distribuição dos *kits*. Zé ajuda na organização de uma fila e sugere que Faísca e Rosa se encarreguem de “fiscalizar” quem realmente sofreu alguma perda. Ambos concordam. Faísca diz que conhece todas as pessoas/famílias que foram afetadas do lado que mora e Rosa também. Um guarda da GCM conversa com Zé e ambos permanecem a alguns

metros de Edna e Mauro até irmos embora. Na fila, as pessoas trocam informações sobre o andamento da limpeza. Uma moça me diz que tudo isso poderia ter sido evitado se tivessem feito a limpeza do piscinão e que nunca tinha acontecido isso na região.

Há um repórter cinematográfico do SBT acompanhando os trabalhos. De longe sinalizo ao cinegrafista que não quero ser filmada quando ele aponta a câmera para mim. No caminho entre o CRAS e este ponto de *emergência*, Edna não se mostrou preocupada com a possibilidade da imprensa estar presente, ao contrário, considerou que seria bom “(...) *para mostrar o que é a realidade*”. Mas foi lembrada tanto por Cláudio quanto por Mauro sobre o e-mail dirigido aos funcionários da SAS, proibindo os funcionários de conceder entrevista ou dar declarações à imprensa. Por alguns instantes o cinegrafista se atém à mesa onde estão Edna e Mauro, antes de voltar a fazer imagens do que se passa ao redor. Não fala com eles, nem com as pessoas na fila. Edna e Mauro pedem que os primeiros repassem aos demais, já organizados em fila, a necessidade de RG para realizar o cadastro e retirar a senha que será cobrada no momento da entrega dos *kits*. A apresentação de um comprovante de residência e desejável, mas não obrigatória. Faísca ajuda a espalhar a exigência, pede calma, confirma que fulano é filho de dona tal, mora ali e perdeu bastante coisa.

Senhoras comparam o atendimento que recebem com o dispensado aos que vivem do outro lado do Córrego. Em Taboão da Serra o atendimento parece ter sido imediato. Do lado de lá, neste ponto, a topografia difere muito da observada no lugar onde estamos. A inclinação do terreno começa logo depois da margem do Córrego e é abrupta. Deste lado, toda a parte plana, e o início da parte inclinada foram atingidas. Ninguém sabe precisar a quantidade de pessoas em situação de *emergência* – nem bombeiros, nem Defesa Civil, nem moradores.

Edna e Mauro seguem cadastrando as pessoas. Relatos e mais relatos de como a água subiu rápido, de como os prejuízos foram grandes. Faísca me conta como foi a enchente usando como unidade temporal a atividade com o jogo do bicho<sup>73</sup>. (...) *não vou mentir, eu faço. Todo mundo faz*”. O motoqueiro responsável por recolher o dinheiro do dia chega às 18h e na sexta-feira, quando ele passou “(...) *a água já estava na metade do pneu da moto*”. Faísca articula diferentes identidades e joga com elas. Neste momento veste a camisa daquele que está desprovido de tudo e precisa de assistência, ao mesmo

---

<sup>73</sup> Loteria ilegal baseada em 25 animais, com 4 dezenas associadas a cada um deles. Uma boa análise desta atividade, a partir do contexto carioca, pode ser encontrada em Misse (2007).

tempo que facilita o trabalho dos operadores de diferentes serviços estatais, exercendo junto aos seus vizinhos aquilo que os técnicos do CRAS Campo Limpo chamam de “liderança local”. Quando o fluxo dos acontecimentos parece caminhar para um desfecho problemático, Faísca aciona o conjunto de laços de amizade e respeito construídos ao longo do tempo, dissuadindo, por exemplo, um rapaz de atear fogo a uma pilha de entulho e objetos quebrados, próximo ao bar. Se continuar, “(...) *daqui a pouco a polícia está aí*” [Zé]. Faísca explica que o moço está revoltado porque perdeu tudo e de longe pede calma ao rapaz, ao mesmo tempo que brinca ironicamente, dizendo que uma cesta básica está chegando. “(...) *Eu gastei mais de dois mil reais em material aí. Quero saber se uma cesta básica vai cobrir, cara*” responde o rapaz com os olhos marejados.

A situação desperta em mim muitas coisas e eu desperto curiosidade em algumas pessoas durante o cadastramento. Zé quer saber se estou estagiando. Conto sobre a pesquisa e ele ri: “(...) *pegou um dia legal hein? Esse dia fechou com chave de ouro*”. Conta que está trabalhando neste ponto de *emergência* desde ontem, mas avalia que aqui não se tem o pior dos cenários: “(...) *you tem que ver isso aqui no Rio de Janeiro! O mais próximo do Rio de Janeiro é Paraisópolis. Favela de Paraisópolis. Lá é o caos*”. Um GCM que acompanha nossa conversa complementa: “(...) *ali você não pode falar nada, porque se você falar...*”. Embora haja pontos afetados por alagamentos também em Paraisópolis, o local mais afetado no Distrito de Campo Limpo desta vez, segundo Zé, foi a região onde estamos agora. A chegada de Carmen interrompe a conversa. Ela trabalha como assessora na Subprefeitura de Campo Limpo e parece estar avaliando a situação em alguns pontos de *emergência*. Com o intuito de programar a limpeza permanente do córrego, ela e Zé trocam telefones, já tentando estabelecer com ele um possível calendário: “(...) *ao menos uma vez por mês. Facilita para não dar enchente*”. Zé concorda. Eles fazem considerações sobre a quantidade de lixo dentro e fora do córrego. Carmen conta que repórteres e cinegrafistas da TV Globo estiveram ali mais cedo e se diz consternada com o tipo de ajuda que é fornecida pela Assistência Social.

Faísca ainda não sabe, mas Zé conta à Carmen que o morador, que agora ajuda os técnicos do CRAS, irá mover uma ação contra um condomínio próximo dali. Há cerca de 300 metros de onde estamos, seguindo pela Estrada de Campo Limpo sentido

Taboão da Serra, há um condomínio de prédios residenciais em construção<sup>74</sup>. Carmen e Zé avaliam que neste ponto específico, o comprometimento da estrutura de algumas casas e o nível que a água alcançou guardam relação mais com a quantidade de detritos carregados desta construção pela força da água, do que com o volume da chuva em si e o mau funcionamento das bombas do piscinão. Na avaliação de Carmen, valeria a pena mover uma ação contra o condomínio:

*Porque vocês foram prejudicados muito mais pelo condomínio do que pelo córrego. Agora o que você tem que fazer? Tem que fazer o abaixo-assinado e denunciar no condomínio. Não é à toa que o cara do condomínio está oferecendo máquinas pra gente fazer a limpeza. É porque ele está irregular e ele sabe disso [Carmen].*

Trecho de Diário de Campo (Janeiro de 2014)

Faísca não acha que a culpa é do condomínio: “(...) esse condomínio aí não tem nada a ver com essa chuva não”. Zé pergunta a ele se ele já viu as casinhas “lá do fundo” e se mesmo assim o condomínio não tem nada a ver. “Com essa chuva não” [Faísca], explicando que mora em umas das casas “lá do fundo” as quais se refere Zé. Carmen insiste, Faísca diz que não e ela muda o foco. Passa a falar com Edna e Mauro: “(...) dá licença. Eu vim aqui ver se estão precisando de alguma coisa. Me informaram que vocês estão fazendo o cadastro da cesta. Tem previsão de quando vai chegar essa entrega?” [Carmen]. Rosa a interrompe e diz que é óbvio que eles estão precisando de coisas e que não veio ninguém até agora da área da Assistência Social, além de Edna e Mauro, que dão prosseguimento aos atendimentos que tem em curso e não respondem à moça. Carmen volta a falar com Zé que lhe diz que as pessoas estão precisando de tudo, mas com mais urgência de itens alimentícios e de higiene pessoal. “(...) E eles falaram que vão trazer isso?”, pergunta Carmen, se referindo aos técnicos do CRAS. “(...) Eu não sei. Eles estão fazendo esse cadastro aí”, responde Zé. “(...) É, porque se fosse o caso, a gente podia sair tentando arrecadar. Perderam muita coisa aí?”. Rosa diz que a maioria das pessoas dessa rua – e das outras três onde só se chega a pé – perderam tudo, de modo que “(...) qualquer ajuda será bem vinda”.

Confundida com assistente social, ouço a história de uma moça que perdeu todos os móveis, roupas e alimentos. O engano se desfaz quando ela me pergunta “(...) o que vai

---

<sup>74</sup> Numa escala bastante reduzida, este condomínio reproduz a estrutura do condomínio de condomínios onde morei por quatro meses para fazer o campo desta pesquisa.

*acontecer comigo?”* e eu lhe explico minha condição ali. Ela para de falar comigo no ato. Neste momento se aproxima dona Isabel, e algumas pessoas pedem aos que aguardam na fila que deixem ela ser atendida: “(...) *deixa a Dona Isabel primeiro!*”. Muita gentileza, cuidado e muitos braços para amparar a senhorinha de pés inchados que vem chegando devagar.

Veza por outra Mauro explica porque o *kit* não virá acompanhado de cobertores: “(...) *a gente não está no inverno*”. A cada pessoa que atendem explica que não pode precisar, ainda, o momento em que se dará a entrega dos *kits*, mas está prevista para ocorrer entre hoje e amanhã. Uma senhora quer saber o que acontece se o caminhão chegar para fazer a entrega e ela estiver no trabalho, sugerindo que alguém poderia pegar para ela. A entrega do *kit* só é feita com senha e RG em mãos, então ele explica as duas possibilidades: “(...) *ou a senhora deixa o documento e a senha com alguém, ou fica na espera*” [Mauro]. Mais uma vez ela pede para ele precisar o horário da entrega, algo que não é possível “(...) *porque eles estão atendendo emergências na cidade inteira. Não dá para saber a hora que o caminhão vai chegar na área*” [Mauro]. Tentando tranquiliza-la, ele diz que quando houver informações mais precisas sobre dia e horário da entrega, Faísca será avisado e repassará o recado aos demais. Reforça a todos que a senha que estão recebendo durante o cadastramento precisa ser apresentada no momento da entrega dos *kits*. Os últimos a serem cadastrados são Rosa e Faísca. “*Quem ajuda fica por último*”, ele brinca. Enquanto caminhamos na direção da Kombi, alguns homens avisam que hoje haverá novas manifestações: “(...) *vocês não tem culpa de nada, vocês são pau mandado, mas essa noite nós vamos fazer outra*”.

Chegamos de volta ao CRAS no início da tarde. Já chegamos, também, a essa altura, notícias da primeira morte decorrente das enchentes na região: “(...) *teve um cara que morreu. Não foi encontrado, mas está dando como óbito*” [Carla]<sup>75</sup>. Carla explica que fará contato com o Almoarifado da Prefeitura assim que contabilizar o número total de *kits* necessários nos diferentes pontos de *emergência* atendidos hoje (ainda há funcionários que não retornaram de outros pontos de *emergência* no Distrito). Ela foi realizando a contagem à medida que os técnicos iam chegando e, durante o horário de almoço providenciou o pedido. A entrega deverá ser feita amanhã pela manhã e todos os profissionais que trabalharam hoje serão mobilizados novamente.

---

<sup>75</sup> Ao longo da semana foram contabilizadas quatro mortes decorrentes da enchente – dois adultos e duas crianças.

Avisado que deverá ajudar na entrega dos *kits* amanhã, Mauro se mostra preocupado com mais um dia de trabalho acumulado. Pensa na possibilidade de solicitar à Eliana – uma das quatro moças que trabalham no CadÚnico –, que analise os bloqueios do Bolsa Família<sup>76</sup>. “*Isso se você concordar*”, diz Mauro se dirigindo à Carla, que concorda. Visando reduzir possíveis desgastes ou atritos com a população, ele emenda outro pedido: “*(...)eu gostaria de ir onde eu estava hoje*” [Mauro]. Esta também foi uma solicitação de Márcia, que já havia saído para almoçar quando chegamos. Ambos concordam que esta estratégia facilita a entrega: “*(...) eu já conheço o pessoal. Tinha muita gente ali que já é de Bolsa Família, então eu já se*” [Mauro]. Ele conta que Rosa propôs que a distribuição se desse em frente a casa dela, mas acha que o ideal seria fazer no mesmo ponto onde foi feito o cadastro hoje: “*(...) é uma distância média para todo mundo. Agora, tem que garantir GCM, hein?*” [Mauro].

### **Efeitos e desfechos articulados pela *emergência***

---

O repertório de informações que esta cena fornece mostra a dimensão pragmática das respostas dadas àquilo que é posto como urgência, como necessidade imperativa. Evidencia seus alvos, seu sentido estratégico, sua mecânica e a rede de relações que se articulam entorno dessas providências. A *emergência* articula e permite entrever como as ações estatais vão sendo agenciadas em torno dos contratempos que surgem, se constituindo, portanto, num ponto de observação privilegiado para a compreensão desse campo de problematização. A enchente do córrego enseja o acionamento de um conjunto de medidas, procedimentos, técnicas, definição de alvos, indicadores, diferentes instâncias estatais e seus operadores. O excesso de chuvas, somado ao mal funcionamento das bombas do piscinão, à sujeira acumulada no córrego e as casas que seguem avançando sobre sua margem configuram uma situação problemática, dentro de uma configuração específica, acionando dispositivos e diferentes atores entram nesse jogo.

Contando fichas cada vez que um profissional retornava de determinado ponto de *emergência*, Carla acionava o sistema de distribuição de recursos com a demanda que

---

<sup>76</sup> Cotidianamente, Mauro trabalha analisando e enviando solicitação de revisão de bloqueios do Programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda condicionada do Brasil, tanto em termos de usuários atendidos – algo em torno de 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas – quanto em termos de recursos disponibilizados (BICHR, 2010a; 2010b).

identificava. Esses mesmos números, passada a *emergência*, devem alimentar a construção de estimativas e probabilidades, transmutando-se em indicadores sociais e todas as suas derivações. É também um tipo de processo de levantamento de dados que vai, me parece, construindo e sedimentando as medidas da eficácia de política pública. Tomada de empréstimo pelos indicadores e avaliações estatais, *emergência*, categoria mobilizada em circunstâncias como a dessa enchente, permite que o Estado coloque em curso um modelo de intervenção situado e pontual, no momento que uma situação de risco se instala, ao mesmo tempo que permite o reforço das políticas públicas de caráter preventivo e autoconfirmação dos indicadores desenvolvidos para as áreas da cidade consideradas socialmente vulneráveis. Trata-se, portanto, de uma lógica que se retroalimenta.

De uma maneira à primeira vista desorganizada, os dados relativos ao atendimento da *emergência* vão sendo agrupados e de modo imediato, permite a destinação de benefícios às parcelas da população identificadas em situação de vulnerabilidade social. No centro de todos os deslocamentos, controvérsias, tensões e possibilidades que a *emergência* engendra no CRAS Campo Limpo está a cesta básica – acrescida, nesta situação, por colhão e kit higiene<sup>77</sup>. O acesso aos *kits* envolve negociação em níveis distintos: na interação entre equipe técnica e usuário, na interação entre equipe técnica e superiores na discussão do manejo dos recursos. Esta rede de práticas transversais que cortam o município opera a vigilância sobre pequenos grupos e pequenas regiões, construídos como tipos e áreas de risco, cuja consequência é a normalização da maioria e a homogeneização dos espaços da cidade.

O impacto quase instantâneo que um desastre natural tem no mundo da administração pública, põe em relevo a reticulação deste mundo, que depende de redes técnicas para funcionar. Garantir a gestão dos fluxos urbanos, ou em outras palavras, garantir que a cidade não pare porque uma tragédia se abateu sobre uma de suas regiões é o que se busca (DIDIER, 2010). Por estarem tão imbricadas, o nível de vulnerabilidade que o

---

<sup>77</sup> Há uma diferença substantiva não só no conteúdo do kit emergência e da cesta básica adquirida com recurso mensal pelo CRAS Campo Limpo (verba de cerca de 6 mil reais, segundo Márcia). O custeio mensal de cestas básicas por parte dos CRASs responde às demandas de Segurança Alimentar pautadas pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Cida me explicou que, uma vez identificada a necessidade de concessão do benefício a determinado usuário e/ou família, idealmente, deve-se seguir um protocolo de entrega programada por três meses, como forma de amparar e oferecer alguma segurança num momento desemprego ou doença.

transbordamento de um rio, por exemplo, provoca nas redes – eletricidade, água, transporte público etc. – que cruzam e interconectam uma cidade como São Paulo também é quase absoluto (GRAHAM, 2011).

A *emergência* rompe, ainda, com a formulação segundo a qual é o Estado que decide o que é formal e o que não é formal (ROY, 2009). No espaço específico desta rua, e no período circunscrito às cerca de 2 horas de cadastramento, Faísca e Rosa, mobilizando códigos de legitimação internos ao espaço onde vivem, definiram as regras de acesso dos moradores ao cadastramento sem ser questionados em nenhum momento pelos técnicos do CRAS Campo Limpo. Instalou-se um regime de informalidade com um instituto precário onde quem definiu quem tinha permissão de se cadastrar e quem não tinha foram esses dois moradores. Aqui, o Estado, personificado pelos técnicos implementadores que eu acompanhava, foi o próprio indutor da informalidade em relação às regras estabelecidas, segundo a qual os benefícios são disponibilizados após avaliação socioassistencial. À Edna e Mauro, durante o cadastramento, Faísca e Rosa prestam simultaneamente dois serviços: identificam e acalmam os moradores atingidos pela enchente. Exercem o que a equipe técnica do CRAS Campo Limpo chama de “liderança local”. Um morador expondo as regras e explicando os ritos do cadastramento, mais do que facilitar, me parece que a única forma de viabilizar o trabalho dos técnicos do CRAS nesse contexto. Faísca e Rosa, as “lideranças locais” nessa *emergência*, foram as primeiras pessoas a quem Edna e Mauro procuraram quando chegamos.

Nesse cruzamento de perspectivas, mais que os efeitos deletérios da pobreza – sempre presentes – o que se vê são sujeitos complexos, jogando com diferentes identidades, incorporados de forma singular no jogo de disputas sobre a definição de regras que num sentido mais amplo definem, na cidade de São Paulo, quais são os espaços de vulnerabilidade social. Faísca depende dos técnicos implementadores do CRAS Campo Limpo porque precisa de uma cota de alimento, de um colchão, ao mesmo tempo que faz parte do amplo mercado informal de jogos e apostas, tem relações de parentesco e compadrio por meio das quais atravessa fronteiras articulando e jogando com suas diferentes identidades, fazendo negócios etc., o que lhe permite uma linha de fuga destas diferentes identidades. Ao negociar via Faísca e Rosa, o Estado, corporificado nos técnicos implementadores da PNAS, redefine quais formas de formalidade devem prosperar e quais devem ser suspensas neste contexto específico. Se o poder do estatal é reproduzido por meio da capacidade de construir e reconstruir categorias de

legitimidade e ilegitimidade, neste contexto específico, ele se reproduz pela delegação do estabelecimento de algumas regras aos próprios usuários.

A gestão dos riscos que acompanham uma situação de *emergência*, como a que teve lugar em Campo Limpo, permite entrever a ambiguidade da formulação da questão do risco e vulnerabilidade sociais que pautam a ação dos agentes do Estado. As populações vulneráveis aos riscos são as mesmas que oferecem riscos à ordem urbana (e também ao marketing estatal construído cotidianamente via relatórios, nos quais se apresentam os números e estatísticas cuja função é corroborar rotinas de trabalho, destinação de recursos e continuidades de políticas e programas). Risco e vulnerabilidade sociais são, portanto, noções muito ambivalentes na prática cotidiana de agentes estatais num contexto como o do Distrito de Campo Limpo. Em uma situação de risco as populações vulneráveis devem ser observadas e, se necessário, contidas. Para tanto, o Estado trabalha em duas frentes que por vezes se confundem e caminham invariavelmente juntas, articulando cuidado e repressão, assistência e vigilância.

Essa gestão do risco muda completamente o campo de intervenção, já que o foco recai sobre situações e grupos potencialmente perigosos. A *vulnerabilidade social* não é apenas uma questão discursiva, portanto, mas orienta a ação focada na probabilidade da efetivação dos riscos e perigos que mudam, me parece, a maneira de gerir a própria cidade em situações específicas como a dessa *emergência*. Um modo de gestão construído, neste contexto de transbordamento do Córrego Pirajussara, em torno dos riscos que as populações que estão sob o impacto de uma série de fatores que afetam seus corpos, afetam suas vidas e as suas possibilidades de vida oferecem à ordem urbana. As expertises identificam uma zona de risco que exige uma intervenção imediata. É a lógica da intervenção para restaurar a ordem que foi abalada, reestabelecer os equilíbrios, garantir as proteções, mas sempre em regime de urgência cujo modelo é territorializados, situado num certo momento, a partir de uma avaliação técnica que identifica uma situação de risco. A experiência adquirida ao longo da trajetória profissional, somada a um conjunto de indicadores estatísticos, entra em pauta compondo quadros possíveis e tentando mensurar níveis de vulnerabilidade social aos riscos múltiplos que as expertises estão tratando de qualificar.

Neste caso, o transbordamento de um córrego, foi o elemento que ofereceu o gatilho para uma intervenção dita técnica. A enchente se mostra um evento que vai desenhando uma cartografia específica no tecido urbano, por permitir a flutuação dos pontos em riscos que são alvos de intervenção imediata. Ainda que todo o Distrito de Campo

Limpo figure de modo homogêneo nos textos oficiais como região socialmente vulnerável, será em pontos como esta rua que, a depender da flutuação sempre constante entre o espaço seguro e o de risco, serão produzidos pontualmente espaços inteiramente governamentalizados, alvos de intervenção e controle.

A necessidade de proteção em relação ao outro, associada com os vários desconfortos, medos e perigos cria os superlativos fabricados na configuração específica imposta por esta enchente, acionando um regime de suspeição generalizada entorno de uma probabilidade potencial. Trabalha-se aqui com a ideia do risco e com a probabilidade de desordens múltiplas acontecerem. Mauro, prevendo possíveis transtornos na entrega dos kits no dia seguinte ao cadastramento, é enfático: tem que ter GCM. O que se observa em linhas mais gerais, portanto, é que a noção de segurança, tal como ela vem se configurando hoje em dia no contexto da Assistência Social guarda estreita relação com a gestão de risco. Imprime-se uma lógica de intervenção visando o manejo do risco para assegurar o funcionamento dinâmico dos fluxos que perpassam as populações. A questão social, trabalhada na chave da gestão de população, evidencia que o repertório de gestão política do conflito social que emerge das periferias urbanas passa, cada vez mais, pela gestão militarizada dos espaços e dos conflitos.

Analiticamente, *emergência*, mobilizada como uma espécie de “assinatura Estado” (DAS, 2004), permite visualizar como os espaços de intervenção estatal se produzem na cidade de São Paulo por meio dos micro detalhes de processos interconectados no cotidiano dos técnicos implementadores da PNAS, permeados por imprevistos de diferentes ordens construídos pelos operadores das diferentes políticas estatais, e também pelos sujeitos alvos destas políticas.

## **CAPÍTULO III**

---

Perfis socialmente vulneráveis: construção de quadros de risco

Este Capítulo busca promover uma reflexão sobre a gestão dos conflitos sociais no Brasil, abordando as conexões entre os deslizamentos conceituais da Política Nacional de Assistência Social e suas dinâmicas de implementação. A referência empírica que dá subsídios à análise empreendida aqui se baseia em uma trajetória familiar classificada como “socialmente vulnerável” pela equipe técnica do CRAS Campo Limpo e que requer, portanto, mobilização de número significativo de dispositivos que compõem a rede socioassistencial de serviços da cidade de São Paulo. Nas situações muito práticas e pragmáticas que este caso engendra, as noções de *vulnerabilidade social* e de risco social ativam pessoas, técnicas, investigações, indicadores e categorias que articulam um conjunto de medidas que seguem sendo experimentadas e reelaboradas no âmbito da Assistência Social brasileira. O modelo de intervenção do qual esta família é alvo ampara o argumento que desenvolvo neste Capítulo: a produção de perfis vulneráveis mobilizada pela Política Nacional de Assistência Social brasileira dá respaldo à desativação normativa do campo das liberdades individuais, central no repertório brasileiro para a gestão do conflito social. Na intersecção da trajetória de uma família com as práticas da Assistência Social, este Capítulo é uma tentativa de pensar como o discurso do risco e *vulnerabilidade social* se materializa em instituições, leis e medidas administrativas a partir de contextos periféricos no Brasil.

## **Dinamização do discurso da *vulnerabilidade social* em uma trajetória pessoal**

---

Situação de risco, zonas de perigo, famílias disfuncionais, ruptura de laços sociais. Variações da *vulnerabilidade social* que marca as condições de vida de parcelas da população que figuram como público alvo da série de textos e diretrizes que direcionam a Assistência Social no Brasil. Pontos estratégicos para compreender o campo de questões engendradas pelo conceito de *vulnerabilidade social*, os espaços da Assistência Social evidenciam a dimensão pragmática do processo que tornou possível a consolidação deste conceito. O referencial empírico que dá subsídios a esta assertiva e à análise empreendida neste Capítulo se ampara em uma etnografia focada nos micro detalhes observados ao longo dos atendimentos dispensados a um “caso” considerado complexo e de alta *vulnerabilidade social*, nos dados contidos no prontuário da usuária e em conversas informais que mantive com ela fora do ambiente do CRAS Campo Limpo.

Conheci Helena durante um atendimento social no início de 2014, mesmo período em que me foi permitido acessar seu prontuário. Caso classificado como complexo e vulnerável pela equipe técnica desta Unidade, a família de Helena demanda mobilização de número significativo de dispositivos que compõem a rede socioassistencial de serviços da cidade. Nas situações muito práticas e pragmáticas que sua história (BESSIN, 2009) engendra, as noções de risco e *vulnerabilidade social* acionam pessoas, técnicas, pesquisas, indicadores, categorias e técnicos articulados num conjunto de medidas que seguem sendo experimentadas e reelaboradas nos espaços da Assistência Social brasileira.

Entre as diferentes possibilidades de refletir sobre a trajetória de Helena opto, neste Capítulo, por um recorte empírico voltado ao exame da narrativa construída pela Assistência Social entorno de sua história, apostando na possibilidade de extrapolação desta narrativa, na medida em que parto deste recorte para pensar aspectos da Política Nacional de Assistência Social brasileira, que se constroem também em dimensões situadas além dos limites desta pesquisa empírica, ou do perímetro estudado.

O Capítulo está organizado em duas partes, que encaminham seu argumento central. Na primeira parte descrevo momentos do percurso de Helena no circuito socioassistencial de São Paulo nos últimos vinte anos. Na segunda parte discuto a lógica da Assistência Social alimentada pelos rastros deixados pelos usuários ao se movimentarem (ainda que parcialmente) ao longo da rede socioassistencial de serviços. Argumento que o modelo de intervenção do qual Helena e sua família são alvos tem, nas rotinas de trabalho do CRAS Campo Limpo, promovido a desativação da lógica da política (ARENDDT, 2001), sendo substituída por deliberações técnicas.

## **Helena**

---

Aos seus modos, Helena e sua família mobilizam as noções de risco social e *vulnerabilidade social* (e as que delas derivam) ao circularem pelos espaços da Assistência Social e da rede socioassistencial de serviços da cidade. A seguir pontuo momentos deste percurso para, em seguida, discutir consequências da consolidação destes conceitos em espaços como o CRAS.

\*\*\*

Passados mais de vinte anos desde sua chegada com os filhos a São Paulo – vindos do interior da Bahia (Sobral) na tentativa de fugir da pobreza – os circuitos da Assistência

Social pelos quais Helena circula, no que toca às suas terminologias, alteraram-se de forma significativa. A cliente, que em 1993 ia ao Centro Comunitário pela primeira vez requisitar cesta básica e remédios, é a usuária de 2014, atendida nos corredores do CRAS Campo Limpo. Foi assim que nos conhecemos. Entre o resumo do que foi o primeiro atendimento de Helena e essa conversa no final de uma manhã de trabalho no CRAS estão todos os dispositivos jurídicos que pautam a Assistência Social no Brasil pós Constituição de 1988<sup>78</sup>. Nas atualizações de dados indexadas ao seu prontuário, Helena segue figurando como chefe da casa e principal provedora. Chefiada por uma mulher, negra, sem escolaridade, desempregada, deficiente visual, mãe solteira, nordestina<sup>79</sup> e moradora de favela, sua família condensa, desde o início de seu trajeto institucional, categorias convergentes: extensa, disfuncional, vulnerável, em situação de risco, em situação de atenção, passível de cuidados etc. Nos últimos seis anos, além dos cinco filhos, passaram a integrar a família de Helena e dividir o mesmo espaço o companheiro, dois netos e um genro.

Descrições do que foi cada um dos atendimentos sociais pelos quais Helena passou ao longo do tempo expõem o caráter prescritivo das recomendações dos técnicos que atuam na esfera da Assistência Social. É desejável manter certo grau de limpeza e higiene da casa, das roupas, do corpo, dos cabelos, dos dentes. Recomenda-se evitar más companhias, comparecer às reuniões de escola dos filhos, evitar que as crianças brinquem na rua. É necessário encarar a cesta básica como um benefício eventual e urgente (não como ajuda mensal), entender que medicamentos, óculos e vaga na creche para a filha devem ser requisitados em outros espaços, compreender que os assistentes sociais não podem fazer o trabalho da polícia, dos advogados, dos padres e pastores. Permeiam tais recomendações a tentativa de prevenir que situações de *vulnerabilidade social* se efetivem e ganhem extensão.

De modo geral, ao final de cada pequeno relato, depois de recomendações, instruções e esclarecimentos, há a indicação do encaminhamento dado às demandas trazidas por

---

<sup>78</sup> Isso implica dizer que, ao longo deste trajeto institucional, Helena acompanhou e esteve sob os efeitos de todos os desdobramentos mais significativos da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (1993), da implementação da PNAS – Política Nacional de Assistência Social em 1998, da criação do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004, da elaboração da NOB/SUAS em 2005 e da aprovação do SUAS – Sistema Único da Assistência Social em 2011.

<sup>79</sup> O termo nordestino faz referência àquele que nasce na região nordeste do Brasil, mas não só: trata-se de estereótipo que associa uma série de características negativas às pessoas oriundas desta região do país.

Helena. Houve vezes (como no dia em que assisti ao atendimento dispensado a ela nos corredores do CRAS) em que nada foi feito em relação à sua demanda: a cota de cestas básicas de que a unidade dispõe a cada mês já se encontrava esgotada naquele dia. Em muitos outros atendimentos, no entanto, além ter atendidas na própria Unidade demandas imediatas como esta, Helena foi orientada pela equipe técnica e circulou ao longo da rede socioassistencial de serviços da cidade. Se um quadro de risco é identificado a família, classificada segundo o nível de *vulnerabilidade social* indicado pela soma composta por indicadores sociais vários, deve ser acompanhada pelos técnicos do CRAS e daqueles de tantos outros setores quanto se julgar necessário: a preocupação aqui é o risco que usuários, famílias e/ou grupos passam a oferecer à ordem urbana.

Quando o Córrego Pirajussara transbordou e a força da correnteza comprometeu parte da estrutura da casa em que vivia – durante a fase de pesquisa de campo –, o risco imediato do desabamento levou Helena a conhecer os meandros da Secretaria de Habitação e a lógica do aluguel social da Prefeitura, o peso da classificação “de risco” atribuída pela Defesa Civil, a solidariedade de redes religiosas mais próximas e a existência de ONGs. O agravamento de uma catarata precoce expôs Helena à dureza dos agendamentos a perder de vista do SUS<sup>80</sup> à espera de atendimento especializado. Medicamentos e lentes corretivas passaram a compor seu leque de demandas junto ao CRAS. Com um atestado médico garantindo que o baixo percentual de visão a impedia para o trabalho, também os espaços da Previdência Social tiveram que ser percorridos até que o acesso ao BPC<sup>81</sup> se concretizasse em 1998. A interrupção do pagamento mensal do Bolsa Família<sup>82</sup> deixaram Helena e a filha mais velha alertas em relação à frequência escolar e à vacinação das crianças. Visitas domiciliares realizadas por técnicos implementadores do CRAS, pelo pessoal do posto de saúde do bairro, por

---

<sup>80</sup> Sistema Único de Saúde brasileiro. Idealmente, garante à população acesso integral, universal e gratuito na área de saúde. Disponível em: [www.portalsaude.saude.gov.br](http://www.portalsaude.saude.gov.br). Acesso em 21 de junho de 2015.

<sup>81</sup> Benefício de Prestação Continuada. O BPC faz parte da Política de Assistência Social cujo acesso independe de contribuição junto ao Sistema previdenciário. Corresponde a um salário mínimo e é destinado a idosos de baixa renda e portadores de qualquer tipo de deficiências a longo prazo. Disponível em: [www.mds.gov/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc](http://www.mds.gov/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc). Acesso em 22 de junho de 2015.

<sup>82</sup> Programa de transferência direta de renda, voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Requer o cumprimento de uma série de contrapartidas como manutenção na escola dos membros em idade escolar. Disponível em: [www.mds.gov/bolsafamilia](http://www.mds.gov/bolsafamilia). Acesso em 22 de junho de 2015.

conselheiros tutelares<sup>83</sup> – acionados tanto pelos primeiros quanto pelos segundos – reforçam e não as deixam esquecer as exigências da contrapartida: 85% de frequência escolar, 100% da vacinação em dia, peso dos que ainda não vão à escola dentro de uma média ideal. A internação de um dos filhos na Fundação Casa<sup>84</sup> e a série de reincidências que o mantém até hoje no sistema prisional paulista por um lado, aproximam Helena do chamado “mundo do crime”<sup>85</sup> local e, por outro, do aparato repressivo colocado em curso na esfera da segurança pública do estado de São Paulo. A inabilidade no manejo dos códigos, interditos, possibilidades de solidariedade próprias a cada um desses dois mundos, na sua experiência transpassados pela brutalidade física e simbólica desde sempre, tem conformado parte do quadro atual de questões que levam Helena ao CRAS.

Da leitura do prontuário de Helena se apreende uma narrativa que orbita, me parece, em torno de alguns registros principais: ausência, permanência da urgência, possibilidade de efetivação do risco e, uma vez instalado, sua gestão. Num percurso institucional escrito a muitas mãos e com lapsos temporais significativos, de modo por vezes confuso e incompleto, o Estado seguiu produzindo dados sobre Helena e sua família. Aos poucos e de modo sensível se modifica, no entanto, o teor da narrativa e as terminologias estatais que cotidianamente se dinamizam na trajetória de Helena. Se em 1993, no resumo do primeiro atendimento social, circulam termos como “concessão” e “ajuda”, em uma anotação que data de 2000, para a mesma demanda, observa-se a adoção de termos como “acesso” e “benefício”.

As páginas mais recentes do prontuário de Helena também indicam a ampliação do quadro de técnicos implementadores, desenvolvimento de novos saberes e, sobretudo, empenho (ainda que incipiente) dos profissionais que atuam no nível básico da PNAS em trabalhar preventivamente junto a usuários como Helena, visando detectar, categorizar e prevenir que situações de risco e *vulnerabilidade social* se instalem. Na prática, isso significa que os usuários da Assistência Social podem e devem ser alocados em diferentes níveis de risco, de avaliação do risco, de classificação do risco, de gestão

---

<sup>83</sup> Trata-se de Conselho permanente, autônomo e não jurisdicional encarregado em zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil. Disponível em: [portalpbh.gov.br](http://portalpbh.gov.br). Acesso em 18 de junho de 2015.

<sup>84</sup> Centro para onde são conduzidos adolescentes – entre 12 e 18 anos incompletos – autores de atos infracionais no estado de São Paulo.

<sup>85</sup> Ver Feltran (2008).

do risco: alto, médio, baixo (PNAS 2004). O que dificilmente ocorre é ausência de risco. São os efeitos dessa tentativa de gestão de probabilidades, justamente, que busco abordar no próximo trecho.

### **Sentidos da *vulnerabilidade social***

---

Intervenção pautada pela técnica e acompanhada pelo discurso da urgência contra o qual é difícil se opor: Helena e sua família estão, de fato, precisando de dinheiro, alimento, inserção nos mundos do trabalho e dos benefícios sociais etc. Nos registros da Assistência Social que contam o que tem sido o trajeto de Helena na rede socioassistencial de serviços, a presença de expertises que identificam um problema e apontam a necessidade de ali intervir é uma constante. Para efeito de atribuição de garantias ou distribuição de benefícios, ou por outras palavras, para gerir o fluxo de demandas que chega ao CRAS e ordenar os encaminhamentos possíveis é preciso categorizar.

A produção cotidiana de dados é o dispositivo que filtra os movimentos dos usuários ao longo desta rede. Os mecanismos de enquadramento destes deslocamentos vão se fazendo pela filtragem, triagem, traçabilidade dos indivíduos e pela construção de perfis. O movimento nos espaços da Assistência Social, portanto, não é algo que escapa das formas de controle: é, ao contrário, justamente aquilo que o permite e viabiliza. É o elemento que se torna alvo de vigilância e fonte de informação. Ao se movimentar pela rede socioassistencial de serviços Helena segue deixando rastros e alimentando a lógica da intervenção que tem como alvo perfis vulneráveis.

Diferente da lógica política, esta lógica da intervenção dita “técnica” – entre aspas porque se trata do mundo das expertises profissionais – vai identificar, a partir de um feixe de indicadores sociais, zonas de risco e contextos socialmente vulneráveis que exigem intervenção imediata. Trata-se de uma lógica que visa restaurar a ordem que foi abalada, reestabelecer os equilíbrios, garantir as proteções, mas sempre em regime de urgência. No limite, a intervenção promovida na esfera da Assistência Social e nos espaços que compõem a rede socioassistencial de serviços seguem, me parece, este sentido: intervenção territorializada, situada num certo momento, a partir de uma avaliação técnica que aponta a existência de uma situação de risco. Na lógica da intervenção há dispositivos que vão desativando todo o aparato legal e criando um

campo “questionável” para dizer o mínimo<sup>86</sup>. Porque o estatuto das ações dos assistentes sociais do CRAS ao longo de uma visita domiciliar, por exemplo, é ambíguo e aciona dispositivos de exceção nos espaços de intimidade das famílias alvo desta modalidade de acompanhamento. Nessa intervenção estatal das vidas na esfera da intimidade, está impressa a pressuposição de que as parcelas da população mais pobres (em termos e status econômico), foco de algumas políticas sociais, como é o caso da PNAS, não são autônomas o suficiente para dar conta de questões privadas como a própria saúde, alimentação, higiene pessoal etc. e, por conta dessa pressuposição de incapacidade, é preciso que técnicos como, por exemplo, os assistentes sociais ligados ao CRAS, recolham de forma constante dados, observem os modos como vivem e orientem como famílias como a de Helena devem conduzir seus cotidianos. Nestes procedimentos, a possibilidade de garantia das liberdades individuais me parece assumir contornos confusos.

Ao mesmo tempo, trata-se de um modo de atuação regido pela necessidade de contornar o campo de contestação política plausível, que é o campo da lei. Em nome do imperativo da segurança<sup>87</sup> dos fluxos, questões relativas aos limites da liberdade, privacidade, proteção individual etc. são, em parte ou completamente, desconsideradas. Outro campo vai se compondo e desativando o campo político convencional. Na lógica que visa controlar indivíduos, situações e os possíveis riscos que carregam, Helena personifica os tipos estatísticos (construídos pelo conjunto de expertises e indicadores sociais) que evidenciam a existência do risco, sua urgência e sustentam as justificativas que possibilitam contornar a lógica e o tempo próprios da política.

Há aqui uma espécie de suspensão normativa da lei que cria uma zona cinzenta onde o “pode” e o “não pode” dos agentes socioassistenciais fica indeterminado. O que lhes confere autoridade – e muitas vezes legitimidade – é o fato desta espécie de suspensão

---

<sup>86</sup> Faço uso do termo extralegal no sentido mobilizado por Poole (2004) para sublinhar o estatuto nebuloso de práticas como a visita domiciliar, que acionam uma zona de indistinção, de indiferenciação e talvez seja possível falar em zona de exceção. É nesta ambiguidade que reside meus questionamentos quanto ao estatuto de alguns dos procedimentos colocados em curso pela equipe técnica do CRAS. É onde, me parece, aquilo que estaria dentro ou fora da lei está suspenso. Fazer uso deste termo seria uma tentativa de apontar para o que considero ser uma suspensão da lei, diferente de uma transgressão da lei.

<sup>87</sup> Segurança entendida como dispositivo, no sentido mesmo que Foucault (2000) vai propor: diagrama abstrato que se estabelece no modelo de uma cartografia dos fluxos ou, por outras palavras, na gestão política desses deslocamentos.

estar legitimada na força da lei. Estes agentes fazem uso da autoridade legal que o Estado lhes confere acionando de forma soberana um território de legalidade duvidosa, de legitimidade ambígua. E há, certamente, contextos que vão legitimando tais práticas, criando precedentes (POOLE, 2004). Sob a justificativa de evitar as incivildades, as revoltas e os riscos, montam-se dossiês cada vez mais detalhados, relatórios cada vez mais precisos através de uma série de dispositivos de traçabilidade. Se isso invade ou não as liberdades individuais, não parece ser um questionamento relevante aqui.

Em nome da segurança em relação às probabilidades de efetivação do risco, aceita-se que o Estado acompanhe com muita proximidade os modos como famílias como a de Helena conduzem seus cotidianos. Diferente da lógica política que opera num diagrama específico e requer interlocução em espaço público, negociação e representação (ARENDRT, 2001), nos circuitos pelos quais Helena e suas demandas transitam as deliberações técnicas colonizam os espaços da política. Aqui está sendo mobilizada outra lógica como matriz – que não é a da política –, outro espaço – que não é o da esfera pública – e outra figura – que não é a figura do cidadão de direito. Não há política sendo delibera aqui, mas intervenções sendo feitas para restaurar o equilíbrio afetado/rompido ou ameaçado/em risco.

A *vulnerabilidade social* não é somente uma questão discursiva. Ligada à materialidade de situações – e aqui me refiro à própria materialidade da interconexão da rede socioassistencial –, esta noção ampara um modo de ação que associa determinadas parcelas da população a indicadores estatísticos que, interconectados, configuram situações de risco. Justificadas pela prevenção, uma série de práticas interventoras operam num nível muito capilar junto a indivíduos, grupos e famílias que concentram índices de *vulnerabilidade social* considerados perigosos, como é o caso de Helena. No contexto do CRAS Campo Limpo, amparados pela produção cotidiana de dados, a definição dos conceitos de risco e *vulnerabilidade social* é uma discussão tão proliferante quanto queiram os especialistas.

Os pequenos pedaços da biografia burocrática de Helena, sedimentados em seu prontuário, passaram por uma série de filtros construídos na relação com a equipe técnica ao longo do tempo e documentam que fazer gestão de demandas, na esfera da Assistência Social, é essencialmente produzir documentação e em algumas circunstâncias ser absolutamente policial. Na interconexão entre os diferentes dispositivos da rede socioassistencial de serviços implicados na gestão das *vulnerabilidades sociais*, ganha terreno os processos de justificação da desativação das

liberdades individuais. A justificativa desta desativação se encontra, me parece, na necessidade de promover segurança frente à possibilidade de efetivação dos riscos múltiplos que diferentes expertises estão tentando identificar e qualificar. Nos espaços da Assistência Social a lógica e o imediatismo da intervenção técnica ganha terreno em detrimento da lógica política (ARENDR, 2001).

## NOTAS FINAIS

---

A motivação em analisar como a PNAS mobiliza uma ampla gama de táticas governamentais e dispositivos de gestão populacional e quais realidades derivam daí, baseia-se em uma experiência profissional e no percurso acadêmico que me levou, inicialmente, a refletir sobre as razões que levavam usuários da Assistência Social a recorrer ao CRAS, e não a outros ambientes estatais, quando confrontados com questões de segurança, dependência química, habitação, saúde, educação etc. Dei início a esta pesquisa de mestrado estimulada pela possibilidade de realizar o mapeamento dos critérios de classificação de casos, situações e demandas segundo níveis de complexidade distintos – alto, médio e baixo –, mobilizados pela equipe técnica do CRAS Campo Limpo e como, a partir desta classificação, os usuários e suas demandas circulavam, ou deixavam de circular, ao longo da rede socioassistencial de serviços da cidade de São Paulo.

Iniciada a fase da pesquisa de campo, aos poucos fui me dando conta que no cotidiano de trabalho do CRAS Campo Limpo, a categoria *vulnerabilidade social* era mobilizada nas diferentes rotinas de atendimento que tem lugar nesta Unidade, compunha parte significativa dos relatos feitos a mim e também contidos nos prontuários de atendimento. Dada a recorrência com que era mobilizada pelos técnicos implementadores, já no início da pesquisa de campo busquei direcionar a atenção para os efeitos gerados por tal uso extensivo. Retomando o estudo de diretrizes e leis específicas da área da Assistência Social, a centralidade do conceito me conduziu a uma tentativa de observar quais os desdobramentos da sustentação deste discurso em trajetórias individuais, mas também na trajetória de atores da sociedade civil, e qual natureza da relação com outras instâncias do Estado a adoção deste discurso produziria. A categoria *vulnerabilidade social*, no contexto do CRAS Campo Limpo e das histórias que ali tiveram lugar ao longo da pesquisa, deu ensejo a três eixos analíticos: i) *vulnerabilidade social* e produção de aparato institucional e burocrático-administrativo; ii) *vulnerabilidade social*, produção de território e militarização dos contextos de/em risco; iii) *vulnerabilidade social* e sua dinamização em trajetórias individuais. Considerei ser preciso observar o histórico de emergência da categoria e os modos pelos quais ela permitiu que se conferisse plausibilidade ao conjunto de transformações, que ocorreram também em outras esferas estatais, advindos do processo de reforma do

Estado pelo qual o Brasil passou nos anos 1990. Tentei me valer, para tanto, de uma análise histórica e processual do conceito de *vulnerabilidade social*.

Com relação ao primeiro ponto, no CAPÍTULO I – **Como o discurso da vulnerabilidade social ganha materialidade em instituições, leis e medidas administrativas nos espaços da Assistência Social na cidade de São Paulo** – busquei entender o processo que possibilitou que rede socioassistencial de serviços da cidade adquirisse a extensão e dinâmica atuais. O acionamento de algumas organizações da sociedade civil com as quais a SMADS mantém convênios de parceria de prestação de serviços ao longo de atendimentos e conversas por um lado, e o reduzido quadro de aparelhos da Assistência Social no distrito de Campo Limpo, por outro, me conduziram a uma busca por entender as possibilidades de equacionamento das demandas variadas que chegam diariamente à Unidade. O conjunto de transformações institucionais pelo qual a cidade de São Paulo passa entre meados dos anos 1990 e 2000, está ligado às transformações de escala mais ampla observadas no contexto nacional neste período e, entre os muitos de seus efeitos está a reconceituação de pobreza, pensada a partir de então como mais que apenas privação econômica. Na PNAS, a categoria *vulnerabilidade social* é a tentativa de incorporação dessa premissa, que foi acompanhada da exigência de profissionalização, burocratização e enquadramento das entidades parcerias na série extensa de diretrizes que regram a lógica dos convênios com a Prefeitura em São Paulo. O efeito da adoção deste modelo sobre a rotina de trabalho dos técnicos do CRAS Campo Limpo tem sido a dificuldade em manter quadros segundo aquilo que consideram e é tido como ideal pela própria PNAS, em função da concorrência por recursos com as organizações da sociedade civil.

No que toca o segundo ponto, no CAPÍTULO II – **Situação de emergência: formas de gestão que se produzem ao redor da ambiguidade da noção de risco social** –, busquei desenvolver uma análise daquilo que se produz quando a rotina cotidiana de trabalho no CRAS Campo Limpo é interrompida. Os desdobramentos que se seguiram a uma situação de *emergência* causada pelo transbordamento do Córrego Pirajussara colocaram em evidência a classificação territorial que a categoria *vulnerabilidade social* produz no tecido urbano, e a consequente condução a intervenções situadas, a partir da identificação uma situação de risco. O Distrito de Campo Limpo é classificado como área de alta *vulnerabilidade social* no IPVS, mas apenas em pontos específicos se operam as tentativas de controle e gestão do conflito que emerge desta *emergência*, embora um dos efeitos disso seja o reforço da ideia de homogeneidade do território,

figurado no conjunto como área passível de intervenção. As estatísticas que amparam os procedimentos de atendimento a esta *emergência* seguem sendo alimentadas durante a própria *emergência*. Cada um dos cadastros realizados, cada um dos kits distribuídos informam o rol de ações que se desenrolam no CRAS Campo Limpo e, posteriormente, também serão incorporadas às estatísticas estatais que pautaram novas intervenções, bem como destinação de recursos a serviços e áreas específicas da cidade. Por estarem em risco, a população atingida pela *emergência* é, também, potencialmente perigosa e este é o elemento que justifica o acionamento (também por parte dos técnicos implementadores que atuam no CRAS, mas não só) do aparato estatal de segurança que promove a militarização dos espaços em risco, cujo objetivo imediato é garantir aos demais agentes estatais condições seguras no do atendimento à *emergência*.

Sobre o terceiro ponto, no Capítulo III – **Perfis socialmente vulneráveis: construção de quadros de risco** – procurei versar sobre aquilo que este modelo de política faz com usuários considerados em situação de *vulnerabilidade social*, bem como os constrangimentos que perpassam a produção cotidiana de dados sobre o manejo de recursos escassos e impossibilidades de atendimento às demandas trazidas pela usuária ou oferta real de promoção de mudanças no seu quadro. Ao longo de mais de 20 anos suas demandas seguem sendo classificadas segundo níveis distintos de *vulnerabilidade social*, e o que se sedimenta no prontuário de Helena é a permanência da urgência que segue acompanhando sua trajetória nos espaços da Assistência Social da cidade de São Paulo. A narrativa da escassez vai de par com a narrativa do dever ser do Estado nesta trajetória pessoal de modo que, ao mesmo tempo que se trata de um aparato burocrático-administrativo que promove o precário, sustenta-se também outra narrativa, a de que haveria um modo ideal de fazer Estado, onde as intervenções promoveriam inclusão, autonomia etc., que deve ser buscado.

\*\*\*

No CRAS Campo Limpo, imbricados nos processos de atendimento de demandas estão os embaraços da própria administração (LUGONES, 2012; FERREIRA) em ter que registrar, produzir índices, números, alimentar relatórios, planilhas. Para cada atendimento social se acrescenta uma página em algum prontuário, para cada kit emergência distribuído uma senha se soma à contabilidade geral do atendimento à *emergência*, para cada encaminhamento realizado gera-se uma ficha. A concretude do

Estado nesta Unidade do CRAS se faz na produção de uma dessas fichas, ao incorporar a um prontuário mais um resumo de atendimento. Ser Estado ali, além de intervir é, também, produzir documentos e nessa produção estão envolvidos constrangimentos de diferentes ordens, porque a palavra registrada – aquilo que é carimbado e arquivado – tem uma propriedade diferente daquilo que é contado. Assim, atendimentos extensos, carregados de dramas íntimos e tensão são relatados em duas, três linhas.

Ter trabalhado com mais de um registro – situações de fala, observação de atendimentos, entrevistas informais – me possibilitou entrever o conjunto extenso e complexo de filtros mobilizados pelos técnicos implementadores do CRAS, cruciais porque evidenciam o jogo fundamental de constrangimentos que carrega o documento que fica registrado e guardado. A partir do momento que passa ao registro, a densidade dos casos e situações se metamorfoseia, porque o registro criará uma situação oficial na qual estará registrado o jogo de impossibilidades dos próprios agentes do Estado que poderá sempre ser resgatado: impossibilidades de atendimento, erros de procedimento, disputas por autonomia profissional, desacordos entre equipe técnica e profissionais das organizações da sociedade civil, ingerência de superiores etc.

Mais que um elemento que capta e fixa os que estão do outro lado do balcão, portanto, documentos como os prontuários e relatórios produzidos no cotidiano de trabalho do CRAS Campo Limpo estão capturando também o assistente social que assina o parecer, o coordenador que carimba a autorização, o técnico que sugere ao usuário que volte outro dia. Trata-se de uma peça, portanto, que fabrica a realidade tanto do universo a ser governado/administrado, quanto daquele que é da própria administração e que permite a existência de realidades que não existiam antes de sua produção (SOUZA LIMA, 2002). A confluência destes dois movimentos vai compor o leque de estratégias de classificação e filtros daquilo que efetivamente acabará sedimentado em relatórios, atas, prontuários e será arquivado. Falo, portanto, de dois componentes distintos da administração onde um fica sedimentado, arquivado, transforma-se em número e é transposto aos documentos oficiais, e outro que faz parte da expertise que se constrói cotidianamente a partir do contato com o aparato burocrático-administrativo por um lado e por outro com os usuários da Assistência Social.

O modelo de trabalho empreendido pela equipe técnica do CRAS Campo Limpo me parece ilustrativo de como o Estado, na sua faceta rotineira, é administração feita pelos baixos funcionários (LIPSKY, 1980), tendo várias caras ao mesmo tempo, portanto: recepção, atendimento social, autorização do chefe. Os usuários se dirigem até o CRAS

diariamente e, com frequência menor, o CRAS também vai até os usuários (neste contexto de pesquisa em duas situações específicas: visitas domiciliares e atendimento de emergências). Em ambos os casos, cada documento produzido na interação entre público alvo e funcionários alimenta a narrativa do Estado que chega até as pessoas em situação de risco e *vulnerabilidade social*.

No CRAS Campo Limpo, todo plano de rotinas de trabalho – estratégias de atendimento, visita domiciliar, distribuição de recursos, formas de administração etc. – me parece transpassado por uma dupla dimensão do Estado, se tomado como processo: algo que nunca está pronto, mas que ao mesmo tempo incorpora como parte fundamental, em seus atributos e obrigações, exibir-se como pronto (SOUZA LIMA, 2002). De modo conjunto e embaralhado os técnicos implementadores do CRAS Campo Limpo, na fronteira disso pode ser chamado de ponta do Estado, fazem uso de uma série de técnicas de gestão contidas nas páginas dos documentos oficiais que pautam a Assistência Social nos seus diferentes níveis, valendo-se, também, de um conjunto não formal de elementos absorvidos ao longo da interação cotidiana junto aos níveis superiores da administração e aos usuários.

A possibilidade de efetivação das técnicas de controle, no contexto no qual a pesquisa se desenvolveu, ligado a promoção da gestão de territórios, populações e pessoas, seguindo a linha foucaultiana (2008a), passa pela necessidade de afirmação de que vínculos estão sendo construídos com vistas a enfrentar e superar situações de *vulnerabilidade social*. No CRAS Campo Limpo, esta assertiva funciona como aparato de gestão, por permitir capturar usuários em alguma rede – reuniões socioeducativas, atividades no contra turno escolar, capacitação profissional etc. Amparado pela justificação moral das obrigações, portanto, o cuidado é mobilizado como técnica (GEORGES, 2014) e é este o lugar que assume, como dispositivo, seguindo o movimento que culmina na centralidade adquirida pelas noções de risco e *vulnerabilidade social* na gestão de populações (CASTEL, 1986; 1983; ROSE, 1988). A Assistência Social brasileira, personificada em equipes técnicas como esta que atua no CRAS Campo Limpo foi, aos poucos, substituindo o foco na intervenção ao problema já instalado e tentando privilegiar sua prevenção (PNAS 2004).

Seguindo Agamben (2004), se para entender o que está acontecendo no mundo é preciso entender o que está acontecendo nas suas margens, nos espaços de exceção, entender aquilo que se passa durante uma situação de *emergência*, entender a lógica dos convênios ou acompanhar uma trajetória institucional permite, me parece, entrever a

densidade de relações, experimentações e agenciamentos políticos que criam realidades urbanas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2014. Trad. Iraci Poletti.

ALMEIDA, C. R. “O marco discursivo da ‘Participação Solidária’ e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil”. In: Dagnino, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ASTIER, I. “Le contrat d’insertion: une façon de payer de sa personne?”. *Politix*, nº 34: 99-113, 1996.

BESSIN, Marc. Parcours de vie et temporalités biographiques: quelques éléments de problématique. *Informations sociales*, nº156:12-21, 2009.

BICHIR, R. M. Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador. *Bahia Análise & Dados*, v.19, p.993 - 1008, 2010a.

\_\_\_\_\_. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, v.87, p.114-129, 2010b.

BIGO, D. Du panoptisme au banoptisme. In: CHARDEL, P. A.; ROCKHILL, G. (Eds.). *Technologies de contrôle dans la mondialisation: enjeux politiques, éthiques et esthétiques*. Paris: Editions Kimé, 2010. p. 1–18.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social e NOB/SUAS*. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Lei Orgânica da Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). Orientações Técnicas: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Brasília.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (2014). Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social.

Brasil. Lei Orgânica da Assistência Social (1993). Lei Federal nº 8.742. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF.

BREDA, R. L. *Entre recursos e escolhas: limites e possibilidades em torno das rotinas de atendimento de um CRAS*. Monografia de Conclusão de Curso em Ciências Sociais – Departamento de Sociologia, UFSCar, São Carlos, 2012.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: longo caminho*. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, R. *A Gestão dos Riscos: da anti-psiquiatria à pós-psicanálise*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CASTEL, R. *De la dangerosité au risque*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales v.47/48, pp. 119-127, 1983.

CASTRO J. A. *Política Social: alguns aspectos relevantes para a discussão*. Rio de Janeiro: ENAP; 2007.

CEYHAN, A. *Technologie et sécurité: une gouvernance libérale dans un context d'incertitudes*. Société de la connaissance, société de l'information, société de contrôle. Entretien avec Armand Mattelart ,*Cultures & Conflits* [En ligne], 64 | hiver 2006, mis en ligne le 01 février 2007.

CHIACHIO, N. B. *Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 25, p. 83-106, Nov 2005.

COHN, A. O SUS e o direito a saúde: universalização e focalização nas políticas de saúde. In: LIMA, N. T. et al. Saúde e democracia: história e perspectiva do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 385-405, 2005.

\_\_\_\_\_. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. In: *Anais XXIV Encontro Anual da ANPOCS*. GT 03 - Estrutura sociais e desigualdade; 2000.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.301p

DAS, V. (2004), "The signature of the state: the paradox of illegibility", in D. Poole & V. Das, (eds.), *Anthropology in the margins of the state*, Santa Fé, School of American Research Press, pp. 225-252, 2004.

DELEUZE, G. *Diferença e repetição*. Trad. Luiz Orlandi e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

DESROSIÈRES, A. *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*. Paris, La Découverte, 2000.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Anpocs, 1995.

DOMINGUEZ, B. Por dentro dos sistemas universais. *Radis: Comunicação em Saúde*, Rio de Janeiro, n. 99, ENSP; Fiocruz, nov. 2010.

DRAIBE S. M. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família. In: Cohen E, Franco R. *Transferencias com Corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. Flacso/México D.F: Sedesol; 2006.

ECKERT, Cornelia & ROCHA, Ana Luiza Carvalho da. *A memória como espaço fantástico*. Porto Alegre: Banco de Imagens e Efeitos Visuais, PPGAS/UFRGS, 2000.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2005.

FASSIN, D. *Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France*. *Cultural Anthpology*, 20 (3): 362-387, 2005.

FELTRAN, G. S. O legítimo em disputa: as fronteiras do “mundo do crime” nas periferias de São Paulo. *Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. v. 1, n. 1, pp. 93- 126, Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

\_\_\_\_\_. Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo , n. 72, p. 83-114, 2007.

FERREIRA, L. C. M. "Apenas preencher papel": reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. *Mana*, Rio de Janeiro , v. 19, n. 1, p. 39-68, Apr. 2013 .

FOUCAULT, M. *A história da sexualidade 2. O uso dos prazeres*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

\_\_\_\_\_. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

\_\_\_\_\_. *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France. Pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Loyola: 1996.

\_\_\_\_\_. Sobre a história da sexualidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

\_\_\_\_\_. *Nascimento da Biopolítica: curso no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Segurança, Território e População: curso no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

GEERTZ, C. *A Interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GEORGES, I. P. H.; GARCIA DOS SANTOS, Y. Olhares cruzados: relações de cuidado, classe e gênero. *Tempo Social* (USP Impresso), v. 26, p. 47-60, 2014.

GRAHAM, S. *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*. Tradução. London/New York: Verso Books, 2011.

GUBER, R.. Antropólogos nativos en Argentina. Un análisis reflexivo de un incidente de campo. In *Revista de Antropologia*, Vol. 39, No. 1, São Paulo, 1996.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - Espaços e Dimensões da Pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo – Metodologia. Fundação Seade / Secretaria de Economia e Planejamento, 2006.

KECK, M. E. *PT: a lógica da diferença - o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1992.

KOSELLECK, R. “Espaço de experiência e horizonte de expectativas”. In: *Futuro passado – contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 311-337, 2006. [Original: 1979].

LAUTIER, B. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. *Cad. CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, Dec. 2014.

LAVALLE, A. G; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. *Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo*. Dados vol.50 no.3 Rio de Janeiro, 2007.

LAVINAS L. *Universalizando Direitos*. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania; 2004.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, V.4, nº 1, p.25-59, junho 2002- impressa em outubro 2003.

LENARDÃO, E. *A relação entre "modernização" neoliberal e práticas políticas "atrasadas" no Brasil dos anos 1990*. Rev. Sociologia Política, vol.16 no.31 Curitiba Nov. 2008

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LUGONES, M. G. *Obrando en autos, obrando en vidas: formas y fórmulas de protección judicial en los tribunales prevencionales de menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Rio de Janeiro: E-papers/LACED/Museu Nacional. 2012.

Machado da Silva, L.A.. “Da informalidade à empregabilidade (reorganização e dominação no mundo do trabalho)”. Caderno CRH, 37: 81-109, 2002.

MALINOWSKI, B. *Os argonautas do pacífico ocidental*. São Paulo: Abril Cultural. Vol. XLII (coleção Os Pensadores), 1976.

MAPA da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo. São Paulo, Cedest, 2000/2002.

MAPA da vulnerabilidade social de famílias da cidade de São Paulo. CEM-Cebrap/SAS-PMSP, 2003.

MARANHÃO T. *Governança mundial e pobreza: do consenso de Washington ao consenso das oportunidades*. Tese de Doutorado em Sociologia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2009.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. *Assistência social e seguridade social: oposições e aproximações*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

MISSE, M. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 139-157, 2007.

MOREIRA, Fábio Mallart. **Cadeias dominadas**: dinâmicas de uma instituição em trajetórias de jovens internos. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OCKÉ-REIS, C. O. A constituição de um modelo de atenção à saúde universal: uma promessa não cumprida pelo SUS? In: Textos para discussão n. 1376, Série Seguridade Social. Rio de Janeiro: CNPq; MCT, 2009

OLIVEIRA, F. “Prefácio”. IN: RAICHELIS, RAQUEL. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.

PANDOLFI, M. “Sovranità mobile e derive umanitarie: emergeza, urgenza e ingerenza”. In: MALIGUETTI, Roberto (org.), *Oltre lo Sviluppo: Le Prospettive dell' Antropologia*. Roma, Meltemi, 151-185, 2005.

Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2006. Publicado no dia 13 de maio de 2006 no Diário Oficial do Município.

PAZ, R. D. O. “Organizações não-governamentais: um debate sobre a identidade política das associadas á ABONG” In *Cadernos ABONG*, no. 33, julho de 2005

PNUD (2003). Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty. Nova York: Oxford University Press.

PNUD (1997). Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty. Nova York: Oxford University Press.

POOLE, D. Between threat and guarantee: justice and community in the margins of the Peruvian state. In: Das, V. e Poole, D. (orgs). *Antropology in the margis of the state*. Santa Fé/Oxford: School of American Research Press/James Currey, 2004.

PREUSS-LAUSSINOTTE, S. Bases de données personnelles et politiques de sécurité: une protection illusoire? *Cultures & Conflits* [En ligne], 64 | hiver 2006, mis en ligne le 01 février 2007.

PROCACCI, G. *Gouverner la misère: la question sociale en France, 1789-1848*, Paris: Seuil, 1993.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez, 1998.

RAMOS, D. O um e o seu múltiplo cadastro: notas sobre o CadÚnico para programas sociais. Monografia de Conclusão de Curso em Ciências Sociais – Departamento de Sociologia, UFSCar, São Carlos, 2012.

Reis, C. (2012). (Falência Familiar) + (Uso de Drogas) = Risco e Periculosidade: a naturalização jurídica e psicológica de jovens com medida de internação compulsória. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Rizzini, I. & Pilotti, F. (2008). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez.

ROSE, Nikolas. *Governing risky individuals: The role of psychiatry in new regimes of control*. *Psychiatry, Psychology and Law*, 5/2: 177-95. 1998.

ROY, A. Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*, v. 41, n. 1, p. 159–179, 2009.

RUI, T. *Corpos Abjetos: etnografia em cenários de uso e comércio de crack*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2012.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SEIDEL, G. “The competing discourses of HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa: discourses of rights and empowerment vs discourses of control and exclusion”. In: *Social Science and Medicine*, 36 (3): 175-194, 1993.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento como expansão das capacidades. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n. 28/29, pp. 313-333, 1993.

\_\_\_\_\_. Comportamento econômico e sentimentos morais. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n. 25, pp. 103-130, 1992.

SILVA, C. N. Igreja Católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. Sociologias, Porto Alegre, n. 15, jun. 2006. Disponível em:... Acesso em 17 de fevereiro de 2013.

SILVA, C. E. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. Rev. Adm. Pública vol.44 no.6 Rio de Janeiro Nov./Dec. 2010

Silva, M. L. O. (2005). O controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo: entre a proteção e a punição. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SOUSA, Aione Maria da Costa. Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 2, p. 227-234, nov. 2014. ISSN 1982-0259. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/32679>>. Acesso em: 16 março de 2016.

SOUZA LIMA, A. C. (org.). *Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

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

\_\_\_\_\_. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., Brasília, CNAS, 2007.

TELLES V. S. A "nova questão social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. *Caderno CRH*, 30/31:85-110, 1999.

TOPALOV, C. *Os saberes da cidade em crise*. Revista Espaço e debates, vol. 11, no. 34, 1992.

WHYTE, W. F. *Sociedade de Esquina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

YASBEK, M. C. *Questão social: desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social*. São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2004.

\_\_\_\_\_. *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. São Paulo: Cadernos Abong/CNAS; 1996.

## **LISTA DE WEBSITES CONSULTADOS**

---

[http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/principais\\_resultados.pdf](http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/principais_resultados.pdf). Acesso em 14 de agosto de 2015

<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/>

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/observatorio\\_social/mapas/index.php?p=2012](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/mapas/index.php?p=2012)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/o3\\_1400688004.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/o3_1400688004.pdf)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/port\\_39\\_realizacao\\_de\\_pesquisas\\_1411480884.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/port_39_realizacao_de_pesquisas_1411480884.pdf)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/guarda\\_civil/index.php?p=10726](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/index.php?p=10726)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo\\_limpo/noticias/?p=30775](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo_limpo/noticias/?p=30775)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/defesa\\_civil/noticias/index.php?p=184614](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/defesa_civil/noticias/index.php?p=184614)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/cape/index.php?p=3169](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/cape/index.php?p=3169)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/norma\\_tecnica.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/norma_tecnica.pdf)

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=207148&c=6>

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/comas/arquivos/PLANO\\_MUNICIPAL\\_DE\\_ASSISTENCIA\\_SOCIAL\\_FINAL\\_COMPLETO\\_2014-2017\\_20\\_02\\_2015.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/arquivos/PLANO_MUNICIPAL_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_FINAL_COMPLETO_2014-2017_20_02_2015.pdf)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=324](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=324)

<http://www.mds.gov.br>

[www.portalsaude.saude.gov.br](http://www.portalsaude.saude.gov.br)

[www.mds.gov/assistenciasocial](http://www.mds.gov/assistenciasocial)

[www.mds.gov/bolsafamilia](http://www.mds.gov/bolsafamilia)

[portalpbh.gov.br](http://portalpbh.gov.br)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Programa\\_Acao\\_Familia\\_Viver\\_em\\_Comunidade\\_1260969736.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Programa_Acao_Familia_Viver_em_Comunidade_1260969736.pdf)

<http://www.neca.org.br/fumcad2009/3-enc-reg-29.10.09-ppt-isabel-smads.pdf>

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/portarias/portaria\\_46-2010.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf)

[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao\\_01.pdf](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.Web/instrucoes/Arquivos/legislacao_01.pdf)

[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_01.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_01.pdf)

[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia\\_social/plas/0001/plas.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia_social/plas/0001/plas.pdf)

# **LISTA DE ABREVIATURAS**

---

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CIB – Comissão Integrada Bipartite

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CAPE – Coordenadoria de Atendimento Permanente e de Emergência

CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CBIA – Centro Brasileiro para Infância e Adolescência

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

COMDEC – Coordenadoria Municipal de Defesa Civil

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

EPTS – Entidades Parceiras do Terceiro Setor

GCM – Guarda Civil Metropolitana

IPH – Índice de Pobreza Humana

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

NOB – Norma Operacional Básica

ONG – Organização não Governamental

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PlasSP – Plano de Assistência Social de São Paulo

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAS – Superintendência de Assistência Social

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UPE – Utilidade Pública Estadual

UPF – Utilidade Pública Federal (UPF)

UPM – Utilidade Pública Municipal (UPM),