

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

22

Assistência social na cidade de
São Paulo: a (difícil) construção do direito

Março, 2004

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de

Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa quarta série de Cadernos tem como foco o desempenho das políticas monitoradas nos dois primeiros anos da atual gestão. No que se refere ao tema do Orçamento, nossa atenção voltou-se para a experiência do Orçamento Participativo. Os estudos não esgotam as dimensões da política em questão. Seu maior objetivo é oferecer material que subsidie a intervenção dos atores coletivos na defesa dos direitos de cidadania.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Maria Carmelita Yazbek

YAZ YAZBEK, Maria Carmelita

Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito./
Maria Carmelita Yazbek. — São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. 72p.
(Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das
políticas públicas da cidade de São Paulo, 22)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Assistência Social. 3. Exclusão Social.
4. Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo. 5. Gastos Públicos
Sociais. 6. Avaliação de Gestão. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título.
IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da Série: Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos, Thaís Cattel Gomes e Luiz Roberto Lauand

Revisora: Izabel Moraes Baio

Editoração Eletrônica: SM&A Design

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

1. Introdução	9
2. A Metrópole e a desconexa trajetória da gestão local da Assistência Social	13
3. Delimitando uma Política Social e seus primeiros impasses: o comando único e a transversalidade das ações.	22
4. O redesenho da gestão: o PLAS 2002/2003	28
4.1. A atenção à criança e ao adolescente	41
4.2. A concepção de Assistência Social, o trabalho em Rede e a reorganização programática da política	44
4.3. A nova regulação das parcerias na Política de Assistência Social	47
5. As ações da Assistência Social fora do lugar: a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	51
Considerações Finais	55
Anexo I	59
Anexo II	61
Notas	66
Bibliografia	67

1. Introdução

O processo de (re) construção da Assistência Social na administração municipal da cidade de São Paulo, no período 2001/2003, é o complexo objeto desse relatório preliminar sobre a gestão da prefeita Marta Suplicy. Reconstruir a Assistência Social na perspectiva de política pública de direitos vem implicando o enfrentamento de incontáveis desafios, quer postos pela conjuntura nacional, quer postos pela própria tarefa de municipalização dessa política pública de Seguridade Social.

Como sabemos, a partir da Constituição de 1988, tem início um novo tempo para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Tem início um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social¹ articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a Assistência Social passa a configurar-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da Assistência Social, um avanço que permite seu trânsito do assistencialismo para o campo da política pública. Como tal, passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades, particularmente dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, política e cultural em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabe-lhe prover um conjunto de seguranças

que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais (Sposati, 1995), bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários.

Dessa forma, a Assistência Social, como campo de efetivação de direitos, é, ou deveria ser, política estratégica, não-contributiva, voltada para a construção e o provimento de mínimos sociais de inclusão e para a universalização de direitos, rompendo com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área. Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal, que apresenta um novo desenho institucional para esta política, no qual estejam garantidos a descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle. Cabe também ressaltar que, para a efetiva viabilização da Política de Assistência Social como estratégia de inclusão e atenção aos seus usuários, isso é impensável sem a transferência de recursos federais e estaduais, a partir de critérios claramente explicitados, assim como a participação dessa política no orçamento público municipal. Com a descentralização e a recomposição do campo socioassistencial na esfera pública, reordena-se a estrutura organizacional da Assistência Social, trazendo a participação de entidades privadas para uma nova relação, que por sua vez implica nova regulação do Estado, uma vez que essas entidades também viabilizam a Política como parte do “sistema descentralizado e participativo da Assistência Social”.

Trata-se aqui de enfrentar um enorme desafio, pois, como sabemos, a vinculação histórica da Assistência Social com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário faz com que a mesma apresente marcas dessa forma de estruturação que resistem a inovações e

mudanças. Essas marcas vão configurar um campo de confronto com a sua concepção como política pública voltada à construção de direitos sociais e ao provimento de mínimos sociais de inclusão.

Não podemos esquecer também que, como política pública, a Assistência Social, realizada por meio de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade, enfrenta o desafio de construir “parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos” (Telles, 1998: 13). Portanto, na parceria entre público e privado devem ser atribuídos conteúdo e forma pública aos serviços ofertados, mesmo quando prestados pela rede privada, cabendo ao Estado, conforme o que estabelece o artigo 5º da Loas (incisos I e II), o papel de regulador sobre a qualidade dos serviços prestados, seja com recursos públicos ou não, e a atuação fiscalizadora e normativa aos Conselhos paritários, conforme o artigo 18 da Loas.

Mais do que uma estrutura formal, a municipalização concretiza a descentralização e é facilitadora desse processo de reordenamento do sistema descentralizado, assim como no reconhecimento do nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da Política de Assistência Social na sua área de atuação.

Efetivamente, a descentralização político-administrativa na gestão da Assistência Social, como forma de ampliar os espaços de participação democrática, reconfigura essa política em um novo patamar no âmbito municipal, para contribuir para a inclusão social nas esferas locais, sem perder de vista a integração nacional. O reconhecimento da autonomia da esfera local não exclui as responsabilidades do nível federal pela direção e condução geral da política e por sua integração nos diversos níveis de governo. Esse processo contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. Como muito se tem afirmado,

a municipalização, que não pode ser confundida com “prefeiturização”², exige partilha de poder entre governo e coletividades locais e é nesse sentido que carrega consigo a idéia de avanço democrático e de fortalecimento da cidadania dos habitantes do município. A municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional.

Obviamente, trata-se de um processo com inúmeros desafios e riscos e que exige que sejam levadas em consideração as peculiaridades locais assim como as dificuldades e resistências que se estabelecem na relação com outros poderes (Federal e Estadual). E, em se tratando de uma metrópole heterogênea e múltipla como São Paulo, com seu tecido social inquietante e contraditório, esses desafios e riscos multiplicam-se agravados pelas profundas desigualdades e pela ausência de qualidade civilizatória e urbana, configurando o que Sposati denomina de “cidade despedaçada”.

Assim, a análise do processo não pode desconsiderar “a cidade despedaçada” e o enorme atraso, retrocesso e desmanche da assistência social municipal provocado pelas gestões Maluf/Pitta. É bom ter presente também a cultura política e a trajetória de mudanças do *locus* da gestão da Assistência Social no município. Como aponta Sposati (2002: 30), o órgão gestor da Assistência Social “acumulou em sua trajetória uma superposição de concepções e arranjos institucionais que caracterizam forte fragmentação e ausência de um projeto unitário e democrático da assistência social. Esta sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades de plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros”.

Construir para esta área da política municipal uma concepção de Assistência Social fundada no reconhecimento de direitos de seus cidadãos e no dever do Estado de provê-los exige profundas rupturas em diferentes aspectos socioeconômicos, políticos e culturais.

2. A Metrópole e a desconexa trajetória da gestão local da Assistência Social

São Paulo, com seus 10.405.867 habitantes (Censo de 2000 – IBGE), é uma cidade desigual e heterogênea sob múltiplos aspectos: social, econômico, político e cultural. É cidade cosmopolita e multicultural, que abriga diferentes culturas e etnias, fracionada em 96 distritos administrativos nos quais a apartação de classes é uma constante. Ou seja, São Paulo, metrópole que desempenha papéis de grande centro financeiro e de sede de empresas transnacionais, concentrando, por um lado, capital, moderna e especializada tecnologia e riquezas econômicas e financeiras e, por outro, pobreza e exclusão social, “é uma cidade ricamente pobre e pobremente rica pela desigualdade de condições de vida entre seus pedaços. É uma cidade onde a vulnerabilidade social e a violência se associam à vulnerabilidade territorial” (Sposati, 2001: 161). De acordo com o Mapa da Exclusão/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo (pesquisa sob a responsabilidade de Sposati, que constrói, desde 1996, índices de discrepâncias, de exclusão e de inclusão social para os 96 distritos da cidade com base em 47 variáveis), os maiores riscos e vulnerabilidades sociais, ao lado da ausência de padrões de proteção e inclusão social, alcançam seus maiores índices nas periferias dessa grande metrópole, ainda que se constate que, dos aproximadamente 10.000 moradores em situação de rua, a maior parte viva no centro da cidade.

Dados censitários mostram que aumenta a população moradora nas periferias, em favelas e em moradias precárias e insalubres; onde se concentra grande parte da população infanto-juvenil da cidade. A população na faixa etária de 0 a 19 anos corresponde a 34,35% dos habitantes da cidade. Um terço dos jovens vive em regiões com altos índices de violência.

Os jovens de 15 a 24 anos lideram os índices de homicídio na cidade, e as maiores taxas de homicídio estão no Jardim Ângela e em Cidade Tiradentes. Metade da população da cidade vive em 27 distritos e 2,4 milhões vivem em apenas 10 (Grajaú, Sapopemba, Brasilândia, Jardim Ângela, Cidade Ademar, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Sacomã, Jabaquara e Itaim Paulista). Cresce na Metrópole constantemente o trabalho sem carteira e sem proteção, o desemprego e o trabalho precário.

“A população do município segue a tendência de envelhecimento dos grandes centros urbanos. Pode-se ver isso pela ampliação da participação das faixas de maior idade no total: em 1991, 30,3% da população tinham até 15 anos de idade, enquanto 26,5% tinham 40 anos ou mais. Esta situação inverte-se em 2000: as pessoas com 40 anos ou mais passaram a representar 30,5, enquanto crianças e adolescentes com até 15 anos têm uma representação de 26,6% do total da população” (Pochmann & Moreto *in* Pochmann, 2002: 23). De acordo com o censo 2000, a população idosa concentra-se nos distritos mais centrais onde há maior oferta de serviços; os portadores de deficiência alcançam mais de 12% da população da cidade e crescem os domicílios chefiados por mulheres, chegando a 40% em distritos como o de Santa Cecília e Bela Vista.

Ainda conforme o censo 2000, “há cerca de 600.000 chefes de família na faixa que abrange desde a parcela sem rendimentos até aqueles que ganham 1,5 salários mínimos, sendo que, desse total, 311.000 chefes não têm rendimentos. Na faixa de renda de até 1,5 salários mínimos, concentram-se 2.097.946 pessoas, ou seja, 20% dos moradores da cidade” (Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo - PLASp/2002-2003: 15).

Estes e outros dados acerca das condições de vida da população paulistana compõem o “diagnóstico da realidade” apresentado no

PLASsp/2002-2003, que expressa a retomada das principais proposições da IV Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 2001. Evidenciam também os enormes riscos, incertezas e dificuldades em que vivem os segmentos populacionais de baixa renda da cidade e confirmam o fato de que o país não superou a condição de ser um dos mais desiguais do mundo.

Mostram ainda que na última década a cidade se consolidou como “núcleo polarizador de atividades de comércio, serviços, cultura e lazer de toda uma região metropolitana cada vez maior. Por outro lado, à medida que sua população de maior renda amplia sua ocupação no espaço urbano, o processo de exclusão intensifica-se, marginalizando as populações de renda mais baixa ou levando-as para uma periferia cada vez mais distante que já ultrapassou os limites do município” (PMSP, Secretaria do Planejamento, 2000: 47).

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que “apesar de continuar sendo o maior centro econômico do país, o estado de São Paulo e, especialmente, o município de São Paulo perderam participação relativa na relação de riqueza. O sonho de vencer no grande centro tornou-se mais difícil nos anos 90 devido às profundas mudanças na economia do país e no sistema produtivo” (Pochmann & Moretto *in* Pochmann, 2002: 33-35).

A situação socioeconômica da cidade encontrada no início do governo Marta Suplicy caracteriza-se por uma enorme diferenciação de rendimentos entre os distritos. “Tomando como parâmetro a renda média de Marsilac, distrito de menor rendimento, evidencia-se essa distorção: por exemplo, a renda média do distrito de Perus – o décimo distrito de menor renda – é 1,42 vez maior (ou 42%) que a do distrito de Marsilac, enquanto o distrito do Morumbi – o de maior renda média – é 14,54 vezes maior (ou 1.354%)” (Pochmann & Moretto *in* Pochmann, 2002: 31-32).

O desemprego, que passou de 9,4% no início dos anos 90 para 17% no final de 2000 (Seade/Dieese), agravou o quadro de desigualdade na cidade, produzindo uma massa de desempregados dos quais um terço era constituído por jovens entre 16 e 20 anos. Apesar das dificuldades para se obter um posto de trabalho terem crescido para todos os trabalhadores, essa faixa enfrenta as maiores dificuldades.

Esta São Paulo, fraturada pela desigualdade, teve agravados seus problemas e desafios em duas gestões autoritárias de 1993 a 2000. A ação de desmonte empreendida pelos governos Maluf e Pitta nesses anos, nas políticas sociais em geral, teve forte impacto sobre a Assistência Social na cidade, que não incorporou no órgão responsável pela Assistência Social no período (Sebes e depois SAS) os avanços constitucionais nem os preceitos da Loas. Ao contrário, o caminho das duas administrações foi o desrespeito e a proibição de que os técnicos tomassem parte em debates promovidos pelo Legislativo e pelo Fórum Municipal de Assistência Social. Nesse contexto, a cidade mantém-se apartada (pelo menos no âmbito de sua gestão) das conquistas constitucionais e dos avanços observados em outros municípios do país no processo de implementação da Loas. É sempre oportuno lembrar que São Paulo foi a última capital do país a realizar essa implantação, e as conseqüências desse retrocesso só não foram mais catastróficas pela interferência e organização da sociedade civil mediada pelo Fórum Municipal de Assistência Social na construção de propostas para a área. Esse Fórum (que ainda existe como um controle da sociedade civil organizada na área) foi um aglutinador do dissenso e da resistência ao desmanche, agregou representantes de entidades e organizações de assistência social, não-governamentais e governamentais do município; organizações de usuários de programas e serviços de assistência social; trabalhadores do setor, em particular

a categoria profissional dos assistentes sociais³; universidades e o Legislativo Municipal. Como outros fóruns, este se constituiu desde sua origem em espaço aberto de debate e de construção de propostas para a área da assistência social, assumindo a interlocução em negociações com os poderes Executivo e Legislativo. E, ao longo de seis anos, os protagonistas desse Fórum buscaram trazer para a cidade de São Paulo os direitos sociais assegurados pela Loas⁴.

Merece destaque a emenda apresentada pela vereadora Aldaíza Sposati, em dezembro de 2001, e aprovada pela Câmara Municipal em 27/12/01 (Anexo I) que reformulou o artigo 221 da Lei Orgânica do Município, explicitando as competências da política de Assistência Social no município de acordo com a Constituição Federal (artigos 203 e 204) e com a Loas.

Por outro lado, cabe lembrar que o Executivo Municipal, somente após dois anos de Loas, pelo então prefeito Paulo Maluf, encaminhou à Câmara Municipal projeto de Lei (nº 21/96) tratando de sua regulamentação. Esse projeto foi questionado pelo Fórum que apresentou um anteprojeto substitutivo de iniciativa popular com 5.000 assinaturas. Esse substitutivo, após obter parecer favorável das Comissões Permanentes da Câmara Municipal, ficou parado até a intervenção da Procuradoria da República em setembro de 1997, quando foi retomada sua tramitação. Aprovado em plenário, transformou-se na Lei nº 12.524/97, que, enviada ao então prefeito Celso Pitta, recebeu vetos que ferem a Loas (particularmente nos artigos que criam o Fundo Municipal de Assistência Social, que é vetado pelo prefeito, e definem a composição do Conselho Municipal de Assistência Social, que pela Loas é paritário: entidades, usuários e trabalhadores do setor eleitos por seus pares e representantes do governo indicados pelo prefeito), o que levou o

Fórum a mais uma vez recorrer ao Ministério Público para conseguir acelerar seu processo de votação.

Finalmente, em dezembro de 1999, foi aprovado o Decreto nº 38.887, que regulamentou a Lei Municipal 12.524/97, recuperando parte do que fora vetado pelo prefeito Pitta sobre a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social. Em 31 de março de 2000, tomaram posse os 36 conselheiros eleitos como representantes da sociedade civil e do Executivo Municipal no Conselho Municipal de Assistência Social (Comas). E somente em 7 de maio de 2001 é regulamentado pela prefeita Marta Suplicy o Fundo Municipal de Assistência Social. Foram oito anos para que a Assistência Social na Metrópole paulistana atendesse aos dispositivos da Loas. Cabe lembrar que o objetivo do Fundo é financiar o desenvolvimento das políticas públicas na área da Assistência Social e o Comas tem como finalidade principal o controle social dessa política⁵.

A gestão democrática exige o controle social que, particularmente para a Assistência Social, vem expressando uma possibilidade concreta de construção de mecanismos públicos e plurais de negociação, regulados pelo reconhecimento de direitos. Sinalizando uma nova arquitetura institucional, no caso da Assistência Social, criam uma forma “de colaboração vigiada entre os poderes públicos e o mundo da filantropia que permanece forte no campo assistencial. Nos Conselhos são – ou deveriam ser – pactuadas decisões substantivas, como a aprovação dos planos e a destinação dos recursos para os Fundos” (Behring, 2001: 110-111). São, portanto, arenas de negociação e disputa de interesses e apontam para a “possibilidade real de intervenção dos setores tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas. Mas, ao mesmo tempo, são também influenciados por estruturas de poder dominadas pelo assistencialismo,

pelo favoritismo, e são criados num contexto de minimização do Estado e de aprofundamento das desigualdades sociais” (Silva, 2002: 28).

E, nesses tempos sombrios, como foram as gestões Maluf/Pitta, a Assistência Social caminhou marcada pelo favor, pelo assistencialismo e pelo desrespeito à Loas. Basta lembrar a criação, no governo Maluf do Centro de Apoio Social e Atendimento do Município de São Paulo (Casa), presidido primeiro por Silvia Maluf e depois por Nicéa Pitta, mantendo a lógica do “primeiro-damismo” no trato com os pobres e quebrando a determinação de comando único para a área assistencial determinado na Loas. Quanto ao órgão gestor, a Secretaria da Família e Bem-estar Social (Fabes), renomeada Secretaria de Assistência Social ao final da gestão de Celso Pitta, permaneceu truncada em suas possibilidades de construção de uma cultura de direitos na área assistencial e, sobretudo, de avançar na construção da inclusão democrática e cidadã de significativa parcela da população que sobrevive em situações de exclusão. Em resumo, a mudança de nome “não significou mudanças qualitativas na política pública, pois não se rompeu com a concepção, estrutura e forma de operar a Assistência na Prefeitura de São Paulo” (Silva, 2002: 26).

Diante desse quadro, marcado por graves perdas para a Assistência Social no período das gestões Maluf/Pitta, a gestão Marta Suplicy encontra nas demandas pelo social um forte caráter de urgência, sobretudo nas periferias habitadas por uma população em permanente situação de risco e vulnerabilidade social. Na malha oficial da cidade, expressa nas desigualdades constitutivas de seus 96 distritos, revela-se o desmanche da área da Assistência Social no município que, apesar dos crescentes e graves sinais de pobreza e exclusão socioeconômica dos moradores da cidade, recusou-se a implementar medidas governamentais efetivas “que não fossem as tradicionais políticas sociais, identificadas freqüentemente como clientelismo e

fisiologismo, quase sempre alimentadas pelo nepotismo, pelo empreguismo e pela corrupção e, portanto, falidas. Alternativas de corte neoliberal criadas no campo das políticas sociais e do trabalho desde 1990, a partir de iniciativas dos governos federal e estadual paulista, foram introduzidas no plano municipal, porém seus resultados tiveram destino semelhante às antigas e deformadas ações públicas. Afinal, como se sabe, além de romper com a perspectiva de universalidade da cidadania e de restringir ainda mais a efetividade e a eficácia das ações, as políticas neoliberais no campo social e do trabalho transformam as vítimas do modelo econômico excludente (pobres e desempregados) em responsáveis diretos por sua própria condição de pobreza e desemprego”. (Pochmann & Moretto *in* Pochmann, 2002: 49).

A instauração de novos balizamentos conceituais, políticos e operativos para a Assistência Social no município de São Paulo, tendo como objetivo sua efetivação como política pública e direito de cidadania, rompendo com seu aprisionamento das lógicas do favor, do assistencialismo e do dever moral, vem exigindo um enorme esforço em vários campos, tanto para se diferenciar de governos conservadores passados, como para colocar a Assistência Social em um novo paradigma de justiça social e de cidadania.

Esse esforço para a mudança e mesmo inversão das características da área e definição de suas prioridades na gestão do município, no âmbito do projeto democrático popular, já é observado nas Diretrizes para o Programa de Governo da nova administração.

Essas diretrizes, além de buscarem a adequação da Assistência Social do município às determinações da Loas, apresentam um conjunto de propostas voltadas para a provisão de atenções e à implantação da rede de serviços (como conjunto articulado de ações e serviços) para os diferentes segmentos usuários dessa política.

O caráter intersetorial das ações propostas, a garantia de acesso a direitos e do padrão de qualidade da rede de serviços e programas, com a melhoria dos serviços públicos já existentes, fazem parte das orientações para a Assistência Social na nova administração.

Assim, a administração Marta Suplicy procurou “organizar uma estratégia de políticas públicas municipais ampla o suficiente para o enfrentamento simultâneo da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda” (Pochmann & Moretto *in* Pochmann, 2002: 50) no âmbito da qual situam-se ações de Assistência Social.

Dois secretarias municipais assumiram ações na área da Assistência Social: a Secretaria de Assistência Social (SAS) e a nova Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) (particularmente pelo Programa “Garantia de Renda Familiar Mínima”). A nova Secretaria assumiu um amplo conjunto de programas sociais e no campo do trabalho, buscando concretizar uma nova opção de gestão administrativa voltada para a inclusão socioeconômica na cidade de São Paulo.

Para avançar na concretização das diretrizes programáticas estabelecidas na proposta de governo para a área da Assistência Social e na construção dessa forma de proteção social à população de São Paulo, incontáveis desafios foram e vem sendo enfrentados. Sejam desafios de ordem conjuntural presentes na crise social e econômica do país, resultante da opção pelo modelo neoliberal; sejam desafios relativos à necessária construção de uma “sólida concepção política, da política de assistência social”; à construção de novas formas de gestão para o enfrentamento dos desmanches da máquina pública, à “capacidade de desenvolver programas intersetoriais de inclusão social de massa”, assim como a capacidade de romper com a “gestão historicamente tecnocrática do órgão e instituir procedimentos democráticos em todas as dimensões de sua gestão” (Sposati, 2001: 9-10).

3. Delimitando uma Política Social e seus primeiros impasses: o comando único e a transversalidade das ações.

A questão que preliminarmente se coloca para uma análise do momento inicial da Assistência Social na gestão Marta Suplicy é, em certa medida, desconcertante. Em primeiro lugar pelo fato de que a escolha do primeiro Secretário Municipal da área, Evilásio Faria, foi resultado de negociação política com os partidos da base aliada, em nome da governabilidade, sendo indicado um político do PSB, médico por formação e com alguma experiência no campo da filantropia e da benemerência. Reproduzindo-se na gestão petista uma velha prática de diferentes partidos políticos: transformar a área de assistência social em objeto de barganha política. Área politicamente oportuna para a prática do clientelismo político e para o beneficiamento das bases eleitorais dos partidos responsáveis por sua gestão. A ruptura com as práticas malufistas, a construção de uma nova perspectiva para a Assistência Social como política de Seguridade, era o desejável e necessário para fazer frente à desmontagem da área no município.

Outro, e mais equivocadamente encaminhado da gestão de Marta Suplicy, foi a segmentação de programas de natureza assistencial em duas secretarias de governo: a Secretaria de Assistência Social já existente e a nova Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade. Neste fracionamento de medidas assistenciais, a nova Secretaria assume os programas, como o Renda Mínima, sem dúvida um significativo programa da área da Assistência Social, ficando a SAS com uma perspectiva restritiva de Assistência Social. Situação que tem ampliadas suas ambigüidades pelo fato de que compete à

SAS operacionalizar programas federais de Transferência de Renda como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esta situação vai ganhar maior complexidade a partir de 27/06/02, já na gestão de Aldáza Sposati, com a assinatura do convênio da Secretaria de Assistência Social do município com a Secretaria Estadual da Assistência e Desenvolvimento Social (Seads) para o desenvolvimento dos programas estaduais Renda Cidadã e Fortalecendo a Família que beneficiam 14.000 famílias. Este desenho institucional dos Programas de Transferência de Renda (operacionalizados em duas Secretarias Municipais) vai confrontar a definição legal segundo a qual a área da Assistência Social deve ter um comando único, enquanto estratégia e condição fundamental para o bom resultado do andamento do sistema e para que se evitem ações sobrepostas, pulverizadas, descontínuas e sem impacto ou efetividade. Dessa forma, o “comando único” – em nome do qual ocorreu a extinção do Centro de Apoio Social e Atendimento do Município de São Paulo (Casa) (órgão de “primeira-dama” voltado à criança e ao adolescente) e do Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções (Cemas), substituído pelo Comas e pelo Fundo Municipal de Assistência Social⁶ que vão iniciar o redesenho institucional da Assistência Social no município – foi tratado de modo ambivalente no início da gestão.

Assim, se, de um lado, são apresentadas as primeiras condições para a “gestão plena” e para a efetivação do “comando único”, por outro, o Programa de Renda Mínima é situado em outra Secretaria sem perspectivas de integração/articulação entre as ações das duas Secretarias, embora sejam os técnicos da SAS os responsáveis pelas bases operativas do Programa na Secretaria do Trabalho, onde não se prevê um trabalho social com as famílias usuárias do Programa.

Outro aspecto com que vai deparar-se a nova gestão é com a cultura institucional conservadora do órgão, sua trajetória caracterizada por fortes fragmentações e a ausência de projeto unitário e democrático; cultura que precisa ser alterada para que a Assistência Social se efetive como política de direitos. Mais do que isso, a Secretaria necessita adquirir visibilidade política a partir dos novos parâmetros constitucionais e legais, vencer seu isolamento no conjunto das Secretarias Municipais da cidade e as fortes marcas da filantropia na relação de parceria com entidades sociais (cf. Sposati, 2002).

O redesenho institucional da Assistência Social na cidade de São Paulo, que começa com a criação do Comas e do Fundo Municipal, vai encontrar seus primeiros entraves no Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005 que não corresponde efetivamente às demandas da cidade e foi aprovado com recomendações pelo Comas (Resolução nº 002/01 de 29/10/01), além de não se articular às propostas do Plano de Governo. A ação permanece em sua maior parte conveniada sem que se explicita uma clara “relação de parceria” na qual estejam definidas competências e atribuições da rede conveniada e do município. Não há nesse início de gestão uma política orientando os convênios, assim como não há de modo geral a incorporação dos princípios e diretrizes da Loas, o que confere à Política de Assistência Social a tarefa de concretizar direitos dos que a ela recorrem.

Os principais programas desenvolvidos pela gestão Evilásio Faria em 2001 sugerem no início do governo um quadro muito pouco promissor em termos de inovações⁷, apesar da habilitação da Secretaria para realizar a gestão descentralizada de serviços e programas de assistência social, passando a participar do Sistema Nacional de Assistência Social.

Assim, fazem parte do Plano Municipal de Assistência Social em 2001:

1 - Albergues (criados na gestão de Luiza Erundina (1989/1992) como alternativa para a população de rua) – em número de 14, em janeiro, e 16, em dezembro, com capacidade para 3.350 albergados e 2.871 atendimentos realizados até o final de 2001.

2 - Vinte e sete abrigos para crianças e adolescentes em risco com capacidade para atender 490 usuários. Foram atendidos 507. Também foram oferecidas 210 vagas para casos especiais (mulheres com crianças, pessoas convalescentes), 170 mais em relação ao ano anterior. Foram implantados pelo Casa e passaram para SAS em 1999.

3 - Hospedagem. Foram oferecidas 45 vagas em hotéis para pessoas, em situação de rua, com maior autonomia. Esta ação foi conjunta com a Secretaria de Habitação.

4 - Moradia Provisória, seis, para a população em situação de rua e idosos. Programa oferecido para pessoas sem condições de assumir financeiramente gastos com moradia e que já são atendidas pela rede existente em processo de reinserção social;

5 - Sentinela. Programa Federal municipalizado. São 5 núcleos para atendimento psicológico a 380 crianças e adolescentes vítimas de abusos e maus tratos. Visa encaminhar essas crianças e adolescentes, vitimados pela violência, para abrigos, escolas ou para suas próprias famílias.

6 - Creches. Neste primeiro ano, a SAS ainda trabalhou com creches da Rede Direta (271), Rede Indireta (157) e Rede de Particulares conveniadas (294). Essas Redes, que tiveram início nas décadas de 60 e 70, vão passar por determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para a Secretaria de Educação, em 2002/2003, ampliando seu número de equipamentos e vagas.

7 - Espaços Gente Jovem. Espaços operados em convênio com entidades sociais, com caráter socioeducativo, oferecendo também esportes, lazer e cultura e atividades facilitadoras ao exercício da

cidadania, da ampliação do universo cultural e vivência grupal. Destinado à faixa etária de 7 a 14 anos, tiveram início na década de 70 e atenderam em 2001 40.898 jovens.

8 - Casas de Convivência e Centros de Serviços. As 11 Casas de Convivência, criadas na gestão Luiza Erundina, atenderam em 2001 a população de rua (2.455 atendimentos). Os Centros de Serviços são caracterizados pela oferta diária de serviços à população de rua como higiene, lavanderia, guarda de pertences, com portas abertas e frequência livre.

9 - Centros e Núcleos de Convivência (64) para crianças, adolescentes e idosos. Foram atendidos 13.501 usuários. São espaços alternativos de atendimento à família, caracterizados pela natureza aberta e de multi uso, nos quais a população pode discutir e buscar propostas para a solução de seus problemas.

10 - Projetos socioeducativos em meio aberto para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Vinte equipamentos com capacidade para 2.553 atendimentos, mas com 5.708 atendimentos realizados. Tiveram seu início na gestão Luiza Erundina com as características de lazer, documentação, arte educação, psicoterapia, defesa de direitos.

11 - Restaurante popular (1) voltado para o atendimento da população de rua. Capacidade para 480 refeições. Atendimento: 480.

12 - Refeição sobre rodas prevista para idosos (não implantado).

13 - Centro de Referência da Assistência Social (Antigos Postos APPS). São postos de atendimento (plantão social) que integram a rede de provisão de benefícios eventuais à população que é atendida individualmente ou em grupo na situações de vulnerabilidade social. Eram 18 postos em janeiro e 17 em dezembro. 132.702 pessoas procuraram o serviço, foram atendidas com auxílio 51.734; encaminhadas, 47.927; visitas domiciliares, 1.697; e foram atendidas em grupo 5.231 pessoas.

14 - Emergência (em parceria com a Defesa Civil, a Guarda Metropolitana, a Cia. de Engenharia e Tráfego e a Secretaria Municipal de Saúde), essa frente programática atendeu e prestou auxílio à 33.710 pessoas atingidas por situações de emergência e calamidades como enchentes, incêndios, desabamentos, destelhamentos e outros.

15 - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (Federal) consiste em bolsa auxílio e trabalho socioeducativo. Em dezembro de 2001, 909 atendidos em 31 equipamentos.

16 - Habilitação/Reabilitação Social/Preparação para o Trabalho. Projetos voltados a pessoas portadoras de deficiência. Em 10 equipamentos, 374 pessoas foram atendidas. Também foram realizados trabalhos de inserção de crianças e adolescentes (452) com deficiência em creches e Espaços Gente Jovem.

17 - Prestação de Serviços à Comunidade. Em caráter penal com vistas à reinserção social: 882 atendimentos. Sob a direção da Coordenadoria de Assistência Judiciária. Programa implantado em 1989.

18 - Qualificação profissional para jovens e adultos tendo em vista a inserção no mercado de trabalho ou em programas de Geração de Renda. Iniciado nos anos 70, atendeu, em 2001, em 49 equipamentos 9.026 jovens.

19 - Programa de Atendimento aos Portadores de Deficiência (Prodef). Objetiva assegurar às pessoas portadoras de deficiência, vulnerabilizadas pela pobreza, a inclusão em ações, bens e serviços ofertados aos demais cidadãos. São 11 projetos específicos que atenderam 369 pessoas.

20 - Programa de Atendimento à Terceira Idade (Pati). Iniciado em 1993. São 44 projetos de ação integrada de várias Secretarias Municipais para assegurar ao idoso um atendimento com qualidade e respeito em diferentes aspectos. O atendimento médio foi de 3.368

idosos. Além desses projetos, funcionaram 2 Casas Lares onde moram 55 idosos sem teto.

Apesar de buscar uma aproximação à Loas, a estrutura programática que constituiu o Primeiro Plano de Assistência Social para a cidade de São Paulo não buscou romper com a lógica que tradicionalmente orienta as ações nessa área, particularmente na cidade de São Paulo.

Convém ainda ressaltar que, além desses programas desenvolvidos pela SAS, outros programas de natureza assistencial são implementados na cidade já em 2001 pela Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade. Merece destaque o Programa de Renda Mínima, de natureza assistencial e que atendeu, em 2001, 69 mil famílias, localizadas territorialmente nos distritos identificados como bolsões de pobreza .

Ao repartir e obscurecer em várias Secretarias as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a nova gestão, nesse sentido, contribui para fragilizá-la como política de direitos.

4. O redesenho da gestão: o PLAS 2002/2003

Uma das teses centrais que vem orientando essa reflexão é que a Assistência Social tanto pode constituir-se em possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e direito social dos que dela necessitarem (conforme a Loas: mecanismo de inclusão, direito radical à vida), como pode reiterar a exclusão social (pelo enquadramento dos pobres). Ou seja, os limites entre inclusão/exclusão social são difusos, contraditórios e subordinados a processos e interesses econômicos, políticos e culturais que permeiam as relações sociais na sociedade capitalista.

Essa afirmação implica, necessariamente, o questionamento da tradição clientelista, assistencialista e tuteladora que historicamente vem configurando as ações nesta área. E, nesse sentido, cria, em seu âmbito, possibilidades (ainda que contraditórias) de instauração de outros parâmetros de negociação dos interesses em jogo e de criação de formas inovadoras para políticas de inclusão social. Esse é um dos “vetores” que orienta a análise dessa política e que busca esclarecer essa dinâmica, assim como “as distintas tentativas de proposição e dissenso que, no bojo da dinâmica do ‘desmanche’, tentam construir caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos que possam trazer a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e democracia” (Paoli, 2001).

É sob a perspectiva de renovação que inicia-se, em março de 2002, a gestão da secretária Aldáza Sposati, assistente social e vereadora, com envolvimento nos processos de construção e consolidação da Loas no país. Na busca de requalificar a assistência social na cidade, a nova gestão procura reconceituar a compreensão até então em vigência sobre este campo de política pública, reafirma a responsabilidade do município na condução da política local e inicia o processo de revisão da regulação pública dessa política. Entre as primeiras medidas, a nova gestão instala o Programa de Reordenamento da Política de Assistência Social da Cidade de São Paulo (Proreas) (Portaria nº 018/SAS/GAB/2002), envolvendo toda a Secretaria. Esta primeira reorientação atende às necessidades de efetivação da gestão plena da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo e de sua vinculação ao Sistema Nacional de Assistência Social conforme determinação Constitucional (artigos 203 e 204) da Loas (Lei nº 8.742/93) e da Lei Orgânica do Município (artigo 221). O Proreas constituiu a base do Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo e foi, sem dúvida, o início do processo de requalificação da Assistência

Social no município e da construção de uma nova dinâmica de relações do órgão em vários planos (entre a SAS com as Secretarias Municipais, o Governo Estadual e o Governo Federal, os Conselhos envolvidos com a Assistência Social: o Comas, o Conselho da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares, o Conselho do Idoso, o Conselho da Pessoa Deficiente, o Conselho Estadual de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social).

Introduz a distritalização das ações da SAS na cidade, cria coordenações interdistritais, com âmbito de gestão compatível com a abrangência territorial das subprefeituras, além de projetar ações de dimensão metropolitana, principalmente nas questões relativas ao movimento populacional intermunicipal. Adequar a ação da SAS às necessidades dos 96 distritos da cidade exigiu profundas revisões no trabalho das SAS Regionais. A base de organização do trabalho passa a ter como fundamento a realidade de cada distrito e as necessidades sociais de seus habitantes. Assim, a estrutura de cada SAS regional foi reorganizada a partir da realidade dos distritos correspondentes, com equipes e um coordenador para um ou dois distritos (Ver Portaria nº 32, de 20/07/02).

O Proreas reintroduz a proposta do trabalho social direto dos técnicos de SAS, especialmente para “atendimento a homens, mulheres, crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, identificando a realidade e articulando a rede socioassistencial” (PLASp 2002-2003:47). Nessa perspectiva foi construído o Programa Acolher: Reconstruindo Vidas com a participação de representantes de usuários, do Comas, de entidades do Fórum de Entidades Sociais e dos Supervisores da SAS. Nessa proposta os servidores de SAS vão às ruas e entram em contato direto com a população. O Proreas (e posteriormente o PLASp 2002-2003) propõe a criação de mecanismos de diálogo e parcerias (como plenárias, audiências públicas etc.) com a sociedade civil, incentivando sua

responsabilidade social (já resultou em Lei nº 13.153/01 e Decreto nº 43.698/2003) e a instalação do sistema unificado de cadastro dos serviços, benefícios, programas, projetos e usuários da Assistência Social.

A capacitação e construção da responsabilidade pública do quadro funcional da Secretaria é outro aspecto em andamento ao lado da racionalização da capacidade de trabalho do órgão, caracterizada, entre outros aspectos, pela construção de um Banco de Dados sobre a área e pela criação de padrões de referência e indicadores para monitoramento do desempenho da Secretaria.

O Proreas conceitua as diretrizes da Assistência privilegiando o reconhecimento dos direitos dos cidadãos usuários dessa política, a municipalização da atenção à criança e ao adolescente em risco social e pessoal e outras dimensões. Coloca em questão o conceito de urgência social para justificar a prestação de serviços precários propondo sua valorização e qualificação.

Essas concepções vão permear, e mesmo constituir, o conteúdo do PLASp/2002-2003 que é apresentado em 5 grandes blocos temáticos com suas respectivas metas:

- “prioridades e demandas na cidade, a partir dos riscos sociais na busca da distritalização da cidade;
- prioridades de reorganização institucional da gestão da assistência social;
- reordenamento programático da política municipal de assistência social;
- reorientação da política de recursos humanos;
- proposta orçamentária para 2003 e desempenho em 2002”.

Cabe destacar que o plano, além de fundamentado no Proreas e nas proposições da IV Conferência Municipal de Assistência Social⁸, apresenta um preciso e fundamentado diagnóstico dos diversos distritos da cidade com seus principais problemas, recursos sociais e programas, projetos e serviços em desenvolvimento. Reconhece que

a condição de “pobreza” não resulta apenas da situação de renda e que a ausência de serviços públicos torna as pessoas mais pobres e seu cotidiano mais sofrido. Cotidiano que é marcado por incertezas sociais e que exige “arranjos” de sobrevivência contínuos.

Nesse sentido, a “Assistência Social é uma política de provisão de mínimos sociais. Isso não significa que ela seja política para ofertar precárias respostas que têm também curto fôlego ou cobertura de poucos dias ou semanas, como sempre foi o caminho de políticas sociais reducionistas. A garantia de mínimos sociais significa assegurar condições de dignidade e de alcance do reconhecimento da cidadania por uma política pública geradora de direitos sociais, que de fato construa certezas e possibilidades de se pensar o amanhã” (PLASsp, 2002-2003:15).

Os programas, projetos e serviços, que foram conduzidos na gestão Evilásio Faria, em parte permanecem, porém reagrupados de outra forma: por meio de Seguranças Sociais a serem afiançadas pela Assistência Social. A noção de Segurança Social está voltada à garantia de cobertura da Assistência Social em um conjunto de situações de risco e vulnerabilidade social. Supõe que sejam assegurados os mínimos sociais previstos na Loas e um padrão de atenção e garantia de cobertura voltado à inclusão social.

Assim, o PLASsp propõe a constituição e operacionalização da rede de Segurança Social entendida como um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios, voltados à segurança social dos cidadãos em situação de risco, exclusão e/ou vulnerabilidade social, contemplando os direitos à Acolhida; ao Convívio; a Benefícios/Rendimentos; à Autonomia/Travessia e ao protagonismo de seus usuários. Assim, o conjunto de atenções da Assistência Social no município vai ser agrupado em Seguranças Sociais. São elas:

Segurança de Acolhida: Entendida como oferta combinada de espaços de acolhida e referência que propiciem apoio e convivência por tempo

determinado a adultos e crianças. Visam à proteção, prevenção a riscos e garantia de privacidade, referência, identidade e reconhecimento de cidadania. Essa segurança opera com a provisão de necessidades humanas básicas como o direito a comer, vestir, dormir e abrigar-se (Programas: Acolher, Reconstruindo Vidas; Albergue; Abrigo; Hospedagem; Moradia Provisória e Sentinela). Merece destaque nessa linha programática o Projeto Oficina Boracea – centro de referência intersecretarial sob a coordenação da SAS. Este Projeto está apoiado em um conceito inovador em trabalho com população de rua: está localizado em uma área de 17 mil m², tem um restaurante aberto à comunidade (2 mil refeições/dia); oferece acolhimento aos trabalhadores (catadores de papelão), suas famílias, seus carrinhos e animais de estimação; possui um centro de serviços para atendimento às necessidades de higiene, alimentação, cuidados pessoais e descanso dessa população; dispõe de oficinas de arte e de desenvolvimento de capacidades, tais como oficinas de restauro e recuperação de objetos e móveis; oferece atividades de capacitação e qualificação profissional, com espaços para a apresentação e comercialização de produtos da ação cooperativa e de outros produtos; além de programas de convívio que possibilitem o resgate da vida, o fortalecimento da auto-estima e a construção de vínculos grupais, familiares e societários. O Boracea possui um centro de documentação, lazer e treinamento sobre questões relativas a essa população. Trata-se de um Centro de Referência sobre população em situação de rua que busca integrar ações como o Programa Saúde da Família, Coleta Seletiva de Lixo, programas de Cultura, Esportes e Lazer.

Em 2002, podemos observar uma significativa ampliação dos serviços ofertados nessa Segurança, conforme demonstra o quadro abaixo. Observa-se ainda que os serviços de 2001 (gestão Evilásio) foram reagrupados de acordo com o conceito de Segurança para permitir a comparação dos dados.

Atendimento			dez/01			dez/02		
Segurança	Programas, Projetos e Serviços	Segmento Etário/Tipo de Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento
Acolhida	Albergue	População em situação de rua	16	3.550	2.871	24	4.012	4.416
	Abrigo	Crianças e adolescentes em risco	27	490	507	30	516	565
		Especiais: Mulheres c/ crianças; Cuidados/ Convalescença	-	-	-	3	180	209
	Hospedagem	* População em situação de rua	-	-	-	-	65	65
	Moradia Provisória	População em situação de rua	4	72	72	8	197	114
		Idosos	2	15	12	2	75	79
	Estação Cidadania	Crianças e adolescentes em situação de risco	-	-	-	2	1.000	** 1.887
	Casas de Acolhida	Crianças e adolescentes em situação de risco	-	-	-	9	200	182
Total Acolhida			49	4.127	3.462	77	6.245	7.517

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad), Relatório de Prestação de Contas de 2002 (abril/2003).

* Ação conjunta SAS/Sehab prevista no Plano de Reabilitação Urbanística e Atenção aos Moradores dos vãos dos baixos de pontes e viadutos.

** Refere-se ao atendimento acumulado de agosto a dezembro de Educação Social de Rua e de outubro a dezembro das Estações Cidadania. O programa foi implantado em agosto/02. Fonte: Execução Físico-Financeira - Coord. Acolhida.

Chama atenção nesses dados que o número de equipamentos aumentou 36% de um ano para o outro, o que possibilitou uma ampliação na capacidade de atendimento de 34% e um atendimento real de 54% a mais de um ano para o outro.

Segurança de Convívio:

Concebida como “serviços voltados ao desenvolvimento da sociabilidade, do convívio, considerando as dimensões multicultural, intergeracional, interterritorial, intersubjetiva, entre outras”. São projetos como o Espaço Gente Jovem; Casas de Convivência; Centros de Serviços; Centros e Núcleos de Convivência; Projetos Socioeducativos em meio aberto; Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedecas), o Projeto Criando Asas e outros.

O quadro abaixo revela quais são os programas e serviços prestados, o número de equipamentos, a capacidade de atendimento e o real atendimento (resultado).

Atendimento			dez/01			dez/02		
Seguranças	Programas, Projetos e Serviços	Segmento Étário/Tipo de Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento
Convívio	Creches Conveniadas *	Crianças de 0 a 6 anos e 11 meses	451	54.392	58.164	498	61.374	65.044
	Espaço Gente Jovem - EGJ	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	317	37.868	40.898	319	39.144	41.896
	Casa de Convivência	População em situação de rua	11	1.112	2.455	8	1.012	2.256
	Centros de Serviços	População em situação de rua	**			10	1.310	2.580
	Centros e Núcleos de Convivência***	Crianças,	64	2.625	13.501	67	2.990	12.419
	Projetos socioeducativos em meio aberto	Adolescentes: lazer, documentação, psicoterapia, arte-educação, defesa de direitos	20	2.553	5.708	10	1.065	4.117
TOTAL CONVÍVIO			863	98.550	120.726	912	106.895	128.312

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad), Relatório de Prestação de Contas de 2002 (abril/2003).

* Transferidas para SME em abril/03.

** Sem informação.

*** Foram somados os dados dos Núcleos de Atendimento aos Idosos, Núcleo Integracional e Centros de Convivência. Este último não tem capacidade estabelecida.

Na segurança Convívio observa-se uma pequena ampliação dos serviços e atendimento à população: os equipamentos disponíveis foram ampliados em 5,3%, a capacidade, em 7,8%, e o atendimento, em torno de 6%.

Segurança de Benefícios/Rendimentos:

Essa Segurança inclui programas e projetos de transferência de renda, bolsa e auxílios, bem como serviços vinculados a trabalho social de natureza socioeducativa. São: Restaurante Popular; Refeição Sobre Rodas; Centros de Referência da Assistência Social; Emergência; Operação Inverno; Programa de Erradicação do trabalho Infantil (Peti); Programa Fortalecendo a Família/ Programa Renda Cidadã; Habilitação/Reabilitação Social; Preparação para o trabalho etc.

Nessa linha programática destaca-se o convênio assinado em 27/06/2002 com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (Seads) para o desenvolvimento no município dos Programas Renda Cidadã e Fortalecendo a Família que atendem cerca de 14 mil famílias “residentes em áreas prioritárias pelo índice de exclusão social”, como os distritos de Jardim Helena e Itaim Paulista, Guaianazes e Sapopemba (zona leste) e Jardim São Luiz, Vila Andrade, Grajaú e Cidade Dutra (zona sul) (PLASp, 2002/2003: 66). A maior parte dos beneficiários desse programas são mulheres, chefes de família.

O Programa Renda Cidadã implica a transferência de R\$ 60,00 mês/família – recurso do governo do Estado e complementado até o limite de R\$ 220,00 pelo Programa de Garantia de Renda Mínima do Município.

“O Programa Fortalecendo a Família, destinado ao acompanhamento social das famílias atendidas pelo programa Renda Cidadã, está sendo desenvolvido desde agosto de 2002 em parceria com a PUC/SP (e Faculdades Unicsul e Unisa) e entidades especializadas no atendimento à população em situação de rua” (PLASp, 2002/2003: 66). Das famílias beneficiadas, 720 estão em situação de rua. A meta atendida com esse programa foi “instalar como eixo metodológico o trabalho com famílias, primordialmente aquelas que têm seus filhos nas ruas, em trabalho infantil, em abrigos, com violência doméstica, sem o acesso a três refeições/dia, moradoras de áreas de risco”.

Essa parceria, além do atendimento às famílias (em grupos de até 20 participantes) no território em que habitam, objetivou a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação do trabalho social com famílias (já concluído). O enorme desafio de construir alternativas de trabalho socioeducativo com famílias em situação de pobreza exigiu a criação de novas metodologias voltadas à emancipação dessa população subalternizada⁹ e submetida a práticas de controle e enquadramento. Assim, além da transferência de renda, busca apoiar e fortalecer as famílias e particularmente a mulher/mãe no que diz respeito a seus direitos sociais, a sua autonomia, ao acesso às políticas sociais, atividades de lazer, ampliação de suas informações e apropriação do território e da cidade.

Além de operar outros programas de transferência de renda, como o Peti e o Agente Jovem, compete à SAS a Revisão Social do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (artigo 20 da Loas).

No quadro abaixo pode-se observar a capacidade e os atendimentos realizados nos anos de 2001 e 2002:

Atendimento			dez/01			dez/02		
Seguranças	Programas, Projetos e Serviços	Segmento Etário/Tipo de Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento
Benefícios / rendimentos	Restaurante Popular	População em situação de rua	1	480	480	1	500	500
	Refeição sobre Rodas	Idosos	-	-	-	1	35	35
	Centro Referência da de Assistência Social	Atendimento à população em situação de vulnerabilidade	17		51.734*	18		40.425*
	Emergência	Atendimento à população vítima de calamidades públicas			33.710**			35.830**
	Peti - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Federal)	Programa socioeducativo e de transferência de renda - crianças e adolescentes	31	909	909	31	909	909
	Programas Fortalecendo a Família/Renda Cidadã		-	-	-	-	-	14.000
	Total Benefícios / Rendimentos			49	1.389	86.833	51	1.444

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad), Relatório de Prestação de Contas de 2002 (abril/2003).

*Acumulado do ano dos Benefícios Eventuais concedidos. No ano de 2001, procuraram os Cras 132.702 pessoas e, em 2002, 143.627.

**Acumulado do ano das pessoas atingidas por situações de emergência.

A ampliação do atendimento foi 5,3% no ano de 2002, apesar de os equipamentos terem ampliado apenas 3,9%, ou seja, apenas dois novos equipamentos foram criados.

Segurança de Travessia/Autonomia:

Essa Segurança inclui a provisão de apoios e de atenções para que o cidadão seja alcançável pelas políticas sociais do município por meio de sua inserção na rede socioassistencial. Implica melhoria da condição de vida e provisão de meios para a construção de autonomia de sobrevivência por

meio da prestação de serviços comunitários, qualificação profissional, apoio a projetos de geração de renda, formação de cooperativas. “A autonomia é horizonte do processo de defesa da cidadania e inclusão social; é inerente aos serviços, programas e projetos da Assistência Social” (PLAS/sp 2003: 74).

A seguir, pode-se observar o desempenho dessa Segurança:

Atendimento			dez/01			dez/02		
Seguranças	Programas, Projetos e Serviços	Segmento Etário/Tipo de Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento
Travessia / Autonomia	Habilitação / Reabilitação Social / Preparação para o trabalho	Projetos dirigidos a pessoas portadoras de deficiência	10	376	374	11	460	474
	Inserção na rede socioassistencial*	Inserção de crianças e adolescentes com deficiência em creches e EGJ	768	452	452	817	546	546
	Qualificação Profissional	Jovens e adultos	49	7.281	9.026	50	7.890	8.678
	Serviços Comunitários	Projetos de iniciativa comunitária: qualificação, socioculturais e outros	17	1.568	1.800	27	3.722	4.312
	Total Travessia / Autonomia			844	9.677	11.652	905	12.618

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad), Relatório de Prestação de Contas de 2002 (abril/2003).

*Número de portadores de deficiência atendidos nas creches e EGJs.

Observa-se que os equipamentos tiveram uma ampliação de 6,7%, mas é significativa a ampliação da capacidade e do atendimento real à população, 23,3% e 16,7%, respectivamente.

Para o desenvolvimento dessas Seguranças, estão previstos padrões de qualidade a partir da descrição dos serviços prestados, tendo como

perspectiva clarear as ofertas que devem prover seu conceito, sua abrangência e seu detalhamento/especificação. Essas orientações e a descrição detalhada dos serviços a serem desenvolvidos em parceria mediante convênios constam do documento: *Subsídio para os Padrões de Qualidade dos Serviços de Assistência Social*. Outra condição para alcançar a dimensão protetiva dessas Seguranças é sua inserção no contexto da ação municipal no governo da cidade.

Para acompanhar e avaliar os resultados da ação de SAS, o plano propõe a criação de um Sistema de Vigilância, Monitoramento e Avaliação (Sivimas) compatível com as condições de vida dos usuários e as possibilidades da gestão pública municipal.

O Sivimas é proposto como “um processo permanente de busca de aprimoramento da qualidade dos serviços”, com o objetivo de assessorar e subsidiar a coordenação do Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo, pelo fornecimento de informações, pesquisas, instrumentos de registro das ações, propostas de convênios, protocolos de estudo com universidades e órgãos especializados, estudos prospectivos, informatização das ações e processos, assegurando, assim, a articulação dos sistemas de coleta, o tratamento das informações e a constituição de bancos de dados que serão a base do sistema. Cabe também destacar, como inovação, o tratamento da comunicação social do órgão articulado às ações desenvolvidas, tendo como objetivo publicizar essas ações e gerar o debate público sobre elas. Assim, vêm sendo organizados seminários internos, externos e intersecretariais, vídeos, cartilhas e outras publicações, além da requalificação do Centro de Documentação da Secretaria.

Finalmente, merece um destaque especial o conjunto de normas técnicas que regulam a política de Assistência Social no município e que constam do documento Norma Técnica de Assistência Social (NASp/2003). Essas normas objetivam “fortalecer a operação do Sistema Único de

Assistência Social do Município de São Paulo, por meio dos procedimentos básicos para certificações de organizações, desde o cadastramento como nível mais elementar de relacionamento formal entre SAS e as organizações que mantêm serviços no município de São Paulo” (Relatório SAS, 2004).

Sem dúvida, a requalificação e o reordenamento das ações de SAS apresentadas no PLASp 2002-2003 e nos documentos NASp 001/2003 – *Subsídios para os Padrões de Qualidade dos Serviços de Assistência Social 2003* e *Instrumentos de Regulação de Parceria na Política de Assistência Social 2003* –, sob múltiplos aspectos, revelam significativos diferenciais em relação à trajetória anterior do órgão de Assistência Social do município. Esses documentos evidenciam uma direção de ruptura com práticas superadas de Assistência Social e fornecem a base para a construção de novos paradigmas de orientação/realização da Política de Assistência Social na “cidade despedaçada”.

4.1. A atenção à criança e ao adolescente

Em relação à criança e ao adolescente na cidade, atendendo ao disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Loas (inciso único do artigo 23), que define como prioritárias as atenções à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, tem início em 2002, na cidade de São Paulo, o processo de municipalização das ações de âmbito federal e estadual¹⁰.

Nesse ano, com a participação das Secretarias Municipal e Estadual de Assistência Social, da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, do Ministério Público, de Universidades, de ONGs e de especialistas, desencadeou-se o processo de municipalização das ações de âmbito federal e estadual, tendo em vista definir formas de atendimento à criança e ao adolescente, sua compatibilização com a rede municipal e as fontes de financiamento das ações nessa área. Nesse âmbito

situam-se os programas federais: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Programa Bolsa Escola, o Agente Jovem e o Sentinela (parte dessas ações já estavam em andamento na administração anterior).

No governo Marta Suplicy ampliam-se os Conselhos Tutelares (meta de 25 mil atendimentos para 2004) e a SAS vem realizando um redimensionamento institucional para atender aos objetivos relacionados à gestão da atenção à criança e ao adolescente em situação de risco e vulnerabilidade social e pessoal, incluindo situações de abandono e marginalização (área em que a SAS não tinha experiência). A proposta da Secretaria é a criação de um sistema protetivo à criança e ao adolescente com dois tipos de abordagens inter-relacionadas:

- uma abordagem preventiva e socioeducativa (núcleos para crianças, adolescentes e jovens, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto);
- uma abordagem de proteção especial que vem se efetivando por meio de serviços de acolhida a crianças e adolescentes em situação de risco. A linha programática de “Acolhida” da Secretaria de Assistência Social objetiva “uma ação integral e integrada, dirigida à criança e ao adolescente de 0 a 17 anos e 11 meses e suas famílias, enfatizando processos educativos e de inserção social. Compreende ações de proteção, acolhimento e inclusão na rede de serviços”. Destacam-se aí:
 - a) 7 Casas de Acolhida (das quais 3 com recursos próprios do município) que acolhem e desenvolvem trabalho social objetivando o retorno para a família.
 - b) 2 Estações Cidadania (nas zonas sul e leste) com funcionamento 24 horas para atendimento a crianças e adolescentes encaminhados por varas da Infância, Conselhos Tutelares, educadores de rua e outros.
 - c) o trabalho de educadores sociais de rua.

(Plassp 2002/2003: 63)

Desde então, a Secretaria de Assistência Social do Município vem enfrentando a municipalização dos serviços e a difícil tarefa de reordenamento institucional e distritalização da atenção à criança e ao adolescente, especialmente pela passagem da gestão de ações do estado para o município. Os abrigos conveniados recebem um *per capita* de R\$ 1.150,00. Entre as diretrizes Programáticas da Secretaria, encontramos a proposta de municipalizar a atenção à criança e ao adolescente em risco social e pessoal.

Na Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade foram criadas, para a faixa etária de até 20 anos, por meio dos programas de garantia de Renda Familiar Mínima e Bolsa Trabalho, oportunidades para ampliação da escolaridade.

Para uma visão geral, apresentamos abaixo os resultados de atendimento de três programas, projetos e serviços referentes à Segurança de Defesa de Direitos, em que é possível observar uma importante ampliação no atendimento de crianças, adolescentes e jovens:

Atendimento			dez/01			dez/02		
Seguranças	Programas, Projetos e Serviços	Segmento Etário/Tipo de Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento	No. Eq	Capacidade	Atendimento
Defesa de Direitos	Sentinela	Crianças e adolescentes (violência)	-	-	-	1	80	80
	Cedecas	Crianças, adolescentes, jovens e famílias	*			9	940	3.147
	Prestação de serviços à comunidade	Jovens e adultos em cumprimento de medida socioeducativa	**		882			2.774
	Total Defesa de Direitos				882	10	1.020	6.001

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad), Relatório de Prestação de Contas de 2002 (abril/2003).

* Sem informação.

** Número de jovens/adultos atendidos no mês.

4.2. A concepção de Assistência Social, o trabalho em Rede e a reorganização programática da política

Nesse redesenho da gestão merece destaque a concepção renovada de Assistência Social que orienta a política do órgão e que vai diretamente interferir no caráter inovador do conteúdo das proposições e ações de SAS orientadas pelo PLASp 2002-2003.

Trata-se de uma concepção que evidencia uma apreensão da Política de Assistência Social comprometida com a Loas, com a Lei Orgânica do Município e os objetivos da Seguridade Social estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Assim, a Assistência Social é conceituada como Política de Proteção Social, voltada à garantia de direitos, de prevenção e proteção social (não-contributiva) por meio de serviços, benefícios, monitoramento e trabalho social que:

- previnam/reduzam situações de risco social e pessoal;
- protejam pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas;
- criem medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social;
- monitorem as exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população.

Para concretizar esses objetivos, o PLASp propõe como uma de suas metas a ação em Rede em dupla dimensão: de modo direto e em parcerias fundadas em novas bases de relação entre SAS e as Organizações Sociais (entidades parceiras nos convênios). A Rede tem como referência o reconhecimento do caráter público da prestação dos serviços sociais, exige o reconhecimento dos direitos dos usuários, transparência das ações e relações, e indicadores de avaliação. Envolve diálogo com as lideranças religiosas e comunitárias nas 31 subprefeituras, universidades, empresas, centros de estudos e pesquisas

e conselhos. Tem como objeto central “romper a tendência de reprodução dos fatores de segregação e exclusão social, que exigem intensa ação do Estado em parceria com a sociedade civil, considerando-se a diversidade, a complexidade e a interdependência dos fenômenos que marcam o cotidiano da cidade em seus múltiplos espaços” (PLASp, 2002/203: 57).

“A Rede Socioassistencial é constituída por um conjunto de serviços hierarquizados de atenção básica e especializada para prover acolhida, proteção, prevenção, reinserção e inclusão social” (SAS, 2003). A operação em Rede tem como objetivo romper com a fragmentação da prestação de serviços, programas e projetos nos múltiplos espaços da cidade, tendo em vista a capilaridade das ações e a democratização do acesso aos mesmos. A metodologia do trabalho em Rede objetiva assegurar a presença da ação de SAS em todo o território da cidade e especialmente nos distritos onde é maior a sua necessidade, como as ruas da região central, os distritos das regiões leste e sul, e outros. Como metodologia voltada à ampliação e democratização de atenções da Assistência Social, a Rede opera de forma não-contributiva, na cidade de São Paulo, destinando-se a pessoas e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. Sua operacionalização expressa outra inovação positiva nas práticas de assistência social na cidade sob a responsabilidade pública de SAS.

Em síntese, o PLASp/2002/2003 propõe o início de uma transição institucional para SAS, que tem como horizonte a ruptura com o assistencialismo e com o histórico conservadorismo da assistência social na cidade. E que tem como compromisso a construção do caráter público dessa política de Seguridade Social.

Para assegurar a capilaridade do poder público em todo o território da cidade, a metodologia de ação institucional se efetiva:

- a) pela gestão territorializada em três áreas de abrangência: municipal, macrorregional e regional e distrital;
- b) pela supervisão em três dimensões: política, técnica e administrativa;
- c) pela prestação de serviços diretos e indiretos. Os serviços diretos referem-se à defesa de direitos; à acolhida e proteção social; à provisão de auxílios, benefícios, autonomia e renda; ao fomento do convívio familiar, comunitário e social; à inserção nas políticas públicas e construção da emancipação e ao estímulo ao protagonismo cidadão. Os serviços indiretos referem-se às atividades-meios: de pesquisa e produção de conhecimentos; de formação profissional continuada; de vigilância, de monitoramento e avaliação da realidade objeto da Política de Assistência Social; de fomento às ONGs prestadoras de serviços socioassistenciais, parceiras e integrantes da Rede de proteção social; de fomento à organização dos trabalhadores da área e à organização dos usuários dos serviços, tendo em vista sua autonomia cidadã (cf. PLASp, 2002-2003: 59).

A estratégia de gestão apóia-se no recorte matricial que conjuga as seguranças ofertadas pela assistência social com a abrangência distrital e com as características dos segmentos sociais em risco, exclusão e vulnerabilidade.

Essa organização programática objetiva responder de modo criativo e inovador às diversas manifestações da exclusão social (por renda, pelo gênero, pelo trabalho, pela etnia, pela condição de moradia, pela ação política, pela cultura, pelas discriminações e preconceitos).

Em 15/04/2002 foram estabelecidas como diretrizes programáticas para a ação de SAS:

- “• reconhecer os direitos de segmentos da sociedade que vivem níveis de privação de recursos e condições de vida inaceitáveis à condição humana;

- organizar a ação de SAS garantindo os direitos à provisão das seguranças sociais de acolhida, convívio, autonomia, rendimentos, equidade, travessia e protagonismo;
- introduzir o eixo programático família, além de segmentos em risco social e pessoal, cidadãos com necessidades especiais; defesa da equidade, de etnia, etária, gênero, opção sexual e de vigilância das exclusões sociais;
- municipalizar a atenção à criança e ao adolescente em risco social e pessoal, introduzindo o trabalho socioeducativo em meio aberto, articulado com a justiça e a segurança pública, Febem e as orientações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), além de outras iniciativas e fóruns da sociedade civil;
- submeter os serviços, programas, projetos e benefícios de SAS às prerrogativas de direitos sociais e humanos, buscando a construção de novos direitos;
- colocar em questão o conceito de urgência social para designar as ações da política pública de assistência social, substituindo-o pela concepção de provisão de serviços, benefícios, programas e projetos, eventuais e continuados;
- alterar o modo de reconhecimento dos beneficiários dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, adotando procedimentos que os reconheçam como cidadãos...”

(PLASp,2002/2003: 62).

4.3. A nova regulação das parcerias na Política de Assistência Social

Outro aspecto relevante refere-se à política de parcerias que busca equacionar, na esfera do interesse público, a provisão da Proteção Social aos cidadãos do município. O desafio de fortalecer a esfera pública¹¹, com a recuperação do protagonismo do Estado e de sua primazia como

regulador, financiador, provedor e gestor dos serviços socioassistenciais do município, foi enfrentado por meio de instrumentos reguladores caracterizados pela perspectiva de garantia de direitos de cidadania.

Entre esses instrumentos de regulação de parceria destacam-se:

- o Decreto nº 43.698, de 2 de setembro de 2003, que regulamenta a Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001, que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social, sem fins lucrativos, operada por meio de convênios no âmbito do município de São Paulo;
- a Portaria nº 031/2003/SAS/Gabinete que detalha os procedimentos a serem adotados pelas Supervisões Regionais de Assistência Social para a realização de “audiências públicas, formulação de pareceres e definição das organizações/entidades/associações aptas para a formalização de convênios” com a SAS;
- a Portaria nº 033/2003 SAS/GAB que determina a instituição de uma Tabela de Custos dos Serviços de Assistência Social;
- a Portaria nº 034/2003 SAS/GAB que institui Tabela Básica de Serviços de Assistência Social. Essa Portaria, em seu artigo 2º, especifica os serviços de Assistência Social de acordo com o tipo de Proteção Social: a) básica e b) especial; o segmento a ser atendido e a segurança social a ser provida: a) acolhida, b) convívio social, c) defesa da cidadania;
- a Norma Técnica de Assistência Social (NASp 001/2003) que “regula a outorga de mérito social, por meio de matrícula de organizações/entidades/associações sem fins lucrativos e credenciamento de serviços de assistência social, executados por organizações/entidades/associações não-específicas de assistência social, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, e institui cadastro único de organizações socioassistenciais na condição de Banco Público de Dados de organizações e Serviços de Assistência Social na cidade de São Paulo”.

A Norma Técnica institui, dentre outros, os conceitos de organizações/entidades:

- “Organizações/entidades/associações de Assistência Social são organizações sociais constituídas, sem fins lucrativos e/ou para fins não-econômicos, que realizam a provisão de necessidades de seguridade humana e defesa de direitos socioassistenciais e de equidade, pela oferta de serviços, benefícios e projetos de proteção básica e especial a cidadãos de diversas faixas etárias e a famílias em situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, que reduzem a autonomia, a capacidade de desenvolver projetos pessoais, limitam acessos e condições de exercício do protagonismo social e dos direitos de cidadania;
- Organizações/entidades/associações não-específicas de Assistência Social são organizações que atuam principalmente no campo da educação, cultura, saúde, esporte, entre outras áreas adstritas ao interesse público, mas que mantêm também algum tipo de serviço de assistência social.

O principal objetivo desses novos marcos regulatórios é a construção de novas bases para a relação entre a SAS e as organizações/entidades/associações que prestam serviços de Assistência Social. Os fundamentos dessa nova regulação são:

- o caráter público da provisão;
- a busca de garantia de resultados e dos direitos dos usuários da política;
- a ação em rede;
- a transparência nas ações e relações;
- ter indicadores de avaliação.

Acrescente-se a esse conjunto de marcos o documento *Subsídio para os Padrões de Qualidade dos Serviços de Assistência Social* que oferece elementos qualificadores para as provisões da Política de Assistência Social na cidade.

Com a política de parcerias ampliam-se as alianças e os pactos em torno da busca de alternativas para “a reversão do processo de reprodução da desigualdade social na cidade” e, ao mesmo tempo, busca-se “constituir uma rede de segurança social pela articulação de sujeitos e interlocutores, serviços diretos e indiretos, sob a perspectiva da democratização do acesso a serviços modernos, regulares, com capacidade resolutiva e de melhor qualidade” (PLASp: 81).

No processo de construção dessa Rede, a SAS vem trabalhando em duas instâncias de relações:

- intragoverno e entre governos: pela municipalização de programas federais e estaduais, pela interlocução com o Ministério Público e pelo exercício de gestão compartilhada, integrada, intersetorial, descentralizada e territorializada.
- com a sociedade civil: pela parceria com entidades sociais, igrejas, sindicatos, ONGs, movimentos sociais, tendo como objetivo ampliar e melhorar programas, projetos, serviços e benefícios. Junto à sociedade civil são abordados também segmentos empresariais a fim de captar recursos para compor fundos públicos especiais (cf. PLASp: 81).

Em junho de 2004, o quadro de Serviços Socioassistenciais do Município, mantidos por meio de convênios com organizações/ entidades, era o seguinte (Chiachio, SAS, 2004):

Serviços Conveniados	748
Organizações Conveniadas	338
Inscritas no Comas	811
Matriculadas em SAS	527
Credenciadas em SAS	88

Esses convênios foram renovados em outubro de 2003 quando passaram a vigorar os novos marcos regulatórios das parcerias na área de Assistência Social do município.

5. As ações da Assistência Social fora do lugar: a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade

A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) inicia suas atividades em 2001, como uma das inovações apresentadas pela prefeita Marta Suplicy, tendo como perspectiva fortalecer as estratégias de “rompimento do ciclo estrutural da pobreza e da desigualdade de renda” da cidade de São Paulo. Assim, é no contexto de busca de novas alternativas para a inclusão social que esta Secretaria, cuja gestão foi entregue ao economista da Unicamp Márcio Pochmann, estrutura-se a partir de três eixos programáticos de ações que se apresentam como estratégias de inclusão social para a cidade de São Paulo.

No primeiro eixo programático encontram-se os programas de natureza redistributiva voltados a garantir às famílias complementação de renda suficiente para superar a linha de pobreza. São quatro programas: Renda Mínima (para famílias de baixa renda com dependentes de 0 a 15 anos de idade); Bolsa Trabalho, que garante temporariamente renda associada à ampliação da escolaridade e ao envolvimento com atividades comunitárias (voltado a jovens de baixa renda desempregados entre 16 e 20 anos de idade); Operação Trabalho (para desempregados de longa duração e de baixa renda na faixa etária entre 21 e 39 anos de idade) e, finalmente, o programa Começar de Novo (voltado a desempregados de baixa renda a partir de 40 anos de idade). Os Programas Operação Trabalho e Começar de Novo estão direcionados à garantia temporária de renda combinada à educação para atividades comunitárias, para trabalho assalariado e

para a incubação de empreendimentos populares. Esses programas buscam operar “com uma lógica institucional redistributiva, abandonando a idéia de uma pobreza assistida e de uma focalização acanhada em termos quantitativos e qualitativos” (Pochmann, 2002: 74), pautando-se por um corte de pobreza que toma como referência a renda bruta familiar inferior a três salários mínimos.

No segundo eixo programático são encontradas ações direcionadas à geração de ocupação e renda. São programas de caráter emancipatório que operam simultaneamente para os beneficiários dos programas redistributivos. Assim, para as famílias do Renda Mínima há a “disseminação de conhecimentos básicos, como alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde e higiene, atividades culturais, entre outros. Já para os demais beneficiários dos programas redistributivos, há a possibilidade de escolha, após a passagem pelo módulo básico de 2 meses de conhecimento geral (ética, cidadania e cultura política e econômica), de módulos específicos de 4 a 24 meses nas áreas de aprendizagem em empreendimentos coletivos e individuais (Programa Oportunidade Solidária), em qualificação profissional para trabalho assalariado e autônomo (Programa Capacitação Ocupacional e de Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva) e para atividades comunitárias (agentes comunitários de lazer, de meio ambiente, de transporte, entre outros). Para os que necessitam de apoio financeiro, a Central de Crédito Popular São Paulo Confia empresta com taxas de juros compatíveis com a capacidade de pagamento, como forma de início e de desenvolvimento dos pequenos negócios” (SDTS, 2002).

Finalmente, no terceiro eixo programático estão os

programas de apoio ao desenvolvimento local, particularmente nos distritos onde habitam os beneficiários dos programas redistributivos. Esses programas visam à reorganização do mercado de trabalho e à valorização do desenvolvimento local. O apoio à “reestruturação técnica e empresarial, com forte ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas fortemente empregadoras e geradoras de negócios, capazes de absorverem parte dos beneficiários dos programas sociais” (SDTS, 2002), e a preocupação em transformar os locais de moradia em possíveis locais de trabalho, objetiva reorganizar do ponto de vista geográfico os postos de trabalho e criar novas formas de inserção no mercado de trabalho.

No ano de 2001 esse conjunto de programas alcançou 107 mil famílias em 13 distritos de São Paulo, ultrapassando a meta de 60 mil famílias. Em 2002 esse número totalizou “300 mil famílias ou 1,2 milhão de pessoas beneficiadas (12% da população paulistana) e 400 mil crianças em idade escolar” (SDTS, 2002). A previsão para junho de 2004 é de 396.801 famílias atendidas (67% dos potenciais beneficiários dos Programas).

Avaliações preliminares, a partir de dados oficiais disponíveis e informações obtidas por pesquisas amostrais da STDS com beneficiários desses programas, identificaram três tipos de impactos nos 13 distritos administrativos beneficiados pelos programas da Secretaria: impactos socioeconômicos (elevação do rendimento médio familiar mensal da população beneficiada); impactos educacionais (os 9 programas têm forte ênfase na educação, o que implicou a melhoria de indicadores de escolaridade) e impactos socioculturais (inclusão bancária, redução da violência, resgate da credibilidade no poder público e da cidadania).

A busca de uma “nova geração de política social e do trabalho”, desenvolvida pela SDTS, faz parte da construção de uma “estratégia paulistana de inclusão social” voltada à ruptura do ciclo estrutural de pobreza e desigualdade de renda no país. Para desenvolver sua intervenção, a Secretaria construiu Centros de Desenvolvimento Local e Solidário (CDLS) em diversos pontos da cidade “com potencial de desenvolvimento econômico local”. Esses centros vêm funcionando como apoio aos programas redistributivos e aos demais programas da Secretaria.

Os programas da STDS, caracterizados como redistributivos, exigem sempre contrapartidas. Por exemplo, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima é condicionado ao “ingresso e manutenção das crianças e dos adolescentes na escola”. Essa vinculação com a educação básica tem como horizonte ampliar a capacitação dos segmentos populacionais que vivem as privações impostas pela pobreza. No entanto, apesar da exigência dessa contrapartida, o Programa mostra-se modesto no que diz respeito a ações de natureza socioeducacional que funcionem como suporte para as famílias beneficiadas de modo a proporcionar condições para o enfrentamento das inúmeras vulnerabilidades que fragilizam seu cotidiano.

A inserção do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima na recém-criada Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade vai configurar uma situação paradoxal em relação à Área de Assistência Social em âmbito municipal, uma vez que a Secretaria de Assistência Social do Município (SAS) operacionaliza na cidade de São Paulo (seguindo uma tendência nacional e a própria Loas que prevê a concessão e manutenção de benefícios de caráter eventual e continuado)

os Programas Estaduais de transferência de renda: Renda Cidadã e Fortalecendo a Família, da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, assim como outros programas do governo federal que operam transferência de renda.

“A provisão de benefícios em bens ou moeda é uma das características mundialmente reconhecidas como própria da Assistência Social. Sobretudo quando atrelada ao chamado teste de meios, isto é, da constatação do indivíduo ou família prover suas necessidades por conta própria” (PLASsp, 2002-2003: 66).

Considerações Finais

A cidade de São Paulo é, sem dúvida, o mais complexo município brasileiro e o mais importante centro produtivo do país. No entanto, uma análise do perfil socioeconômico de seus moradores coloca em evidência uma megalópole fraturada pela desigualdade e pela enorme distância social entre seus habitantes, particularmente no que se refere ao usufruto de seus bens, serviços e recursos. A desigualdade existente entre os distritos do município é a consequência da adoção de uma política econômica que privilegiou em todo o país os mecanismos excludentes de um mercado sem limites. Os contornos (novos e velhos) da questão social encontrados no início da gestão Marta Suplicy colocaram para a nova administração incontáveis desafios e mostraram um conjunto de problemas de grandes dimensões, particularmente em regiões periféricas da cidade. Situações de grande risco e vulnerabilidade social, como o baixo nível de renda e emprego, moradores de rua, favelização, altos índices de violência, baixas taxas de alfabetização e inúmeros outros

indicadores de pobreza e exclusão alcançam grandes contingentes dos habitantes da cidade e especialmente suas crianças, adolescentes, jovens e idosos.

Não podemos esquecer que a nova administração sucedeu a dois governos conservadores, que se caracterizaram por iniciativas de desmanche das políticas sociais municipais, reiterando práticas assistencialistas e clientelistas, além de não permitirem a implementação de conquistas expressas em marcos legais assegurados constitucionalmente (como ECA, Loas e SUS) .

Assim, em primeiro lugar, observa-se que as políticas públicas constituídas no atual governo petista, para o enfrentamento do desmanche Maluf/Pitta, assumiram inicialmente a responsabilidade de cumprir as determinações legais ignoradas até então.

Na Assistência Social, realizou a passagem das creches para a Educação e construiu e implementou os marcos legais necessários para regulamentar a “gestão plena” da Assistência Social como política de direitos. Nessa direção, a nova administração da cidade assumiu, não sem dificuldades, o compromisso de implementar a Loas e o ECA. Assim é possível afirmar que a marca mais forte da nova administração na área de Assistência Social foi a construção dos alicerces necessários para a sua constituição como política de Seguridade Social. Nesse sentido, o caminho da reordenação institucional e da reversão do frágil quadro dessa política na cidade caracterizou (como ainda vem caracterizando) as mudanças na área. Aspectos significativos nessa direção foram dados: a normatização técnica e a definição de padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais; a criação do banco público de dados sobre organizações e serviços socioassistenciais da cidade; a municipalização de programas

federais e estaduais; a construção de parcerias regulamentadas e qualificadas com organizações públicas e privadas (construção da rede socioassistencial); a realização do debate público (audiências públicas) na construção da política, entre outros. Em síntese, estão colocados os esteios da mudança e de uma nova vida pública da política de Assistência Social como política de direitos, participante do Sistema Unificado de Assistência Social, descentralizado e territorializado, que hierarquiza responsabilidades e respostas que o município deve organizar diretamente ou em parcerias “para responder com eficiência e de modo democrático e participativo às demandas de proteção social básica e especial de cidadãos e de famílias em situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal” (NASsp 001/2003).

Esses novos alicerces apontam, a médio prazo, para uma ruptura de relações históricas que permearam a Assistência Social no município de São Paulo (tuteladoras, elitistas e clientelistas) e para a construção da Assistência Social como política de Seguridade Social. Não sem dificuldades, como já afirmamos e evidenciamos ao mostrar ações de Assistência Social. Particularmente na Assistência Social, um conjunto de tensões constitutivas resultam de duas vertentes:

1 – da herança histórica, conservadora, que criou um “caldo” cultural para a área que fragmentou, criou sobreposições e compartimentalizações que ainda hoje se mantêm na desintegração das políticas públicas;

2 – de sua inserção, nos anos recentes, no contexto do neoliberalismo. Essas tensões fragmentam, privatizam e “refilantropiam” a Política Social em um forte paradigma. O neoliberalismo, como sabemos, é muito mais do que política econômica e se expressa em um ideário

e em práticas societárias que moldaram, para as políticas específicas do campo social, um perfil despolitizado no qual a proteção social é tratada como questão individual e assunto de filantropia.

Assim sendo, é preciso uma avaliação em maior profundidade dos conteúdos das propostas em andamento, tanto na rede direta, como na ação dos parceiros, para afirmar (ou não) a efetiva construção e os resultados de novas, democráticas e, sobretudo, públicas bases da Assistência Social nesta metrópole “despedaçada”. É necessário avaliar particularmente a ação intersecretarial do município como uma totalidade e o papel da sociedade civil no controle e acompanhamento da política.

Anexo I

Emenda à Lei Orgânica do município, apresentada pela vereadora Aldaísa Sposati e aprovada na câmara municipal em 27/12/2001

Artigo 221 - A Assistência Social, política de Seguridade Social, alicerçada pela Constituição Federal de 1988 (artigos 203 e 204), regulamentada pela Lei Federal 8.742/93, deve ser garantida pelo município cabendo-lhe:

I - instalar gestão descentralizada e participativa da política municipal de assistência social;

II - assegurar o alcance de mínimos de cidadania a todos os moradores da cidade, através de políticas distributivas de benefícios, serviços, programas e projetos;

III - regulamentar e prover recursos para manter o sistema não contributivo de transferência de renda através de benefícios a quem deles necessitar, tais como:

a) para complementação de renda pessoal e familiar;

b) apoio à família com crianças e adolescentes em risco pessoal e social;

c) complementação a programas e projetos sociais dirigidos a adolescentes, jovens, desempregados, população em situação de abandono e desabrigo;

d) benefícios em caráter eventual para situações de emergência como: decorrentes de calamidades públicas, morte familiar

(auxílio funeral) e necessidades circunstanciais consideradas de risco pessoal e social;

e) auxílio-natalidade para famílias mono e multinucleares em situação de risco.

IV - Manter rede qualificada de serviços de acolhida e convívio aos diversos segmentos sociais, em especial às situações de risco pessoal e social;

V - manter programas integrados e complementares para qualificar e incentivar o processo de inclusão social;

VI - desenvolver projeto de fortalecimento de grupos populares, buscando realizar ações que garantam:

a) capacidades produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, preservação do meio ambiente e organização social - articulação das diferentes áreas governamentais com a sociedade civil;

b) capacidade de convívio e autonomia;

c) oportunidade de inserção voltada para a inclusão social.

VII - manter cadastro informativo sobre recursos de assistência social da cidade com acesso público;

VIII - instituir sistema de informações com indicadores sobre a realidade social da cidade, avaliação de índices de desigualdade, risco, vulnerabilidade e dos resultados e eficácia da ação desenvolvida;

IX - publicizar dados e informações da gestão da política municipal,

subsidiando a ação do Conselho Municipal de Assistência Social e a realização das respectivas conferências municipais;

X - estabelecer relação convencional, transparente e participativa com organizações sem fins lucrativos, definindo padrão de qualidade de atendimento, garantindo o caráter público;

XI - estabelecer rede de serviços de assistência social da cidade mantidos diretamente ou com relação convencional de parceria salvaguardada a primazia da gestão pública.

Anexo II

Diretrizes para o programa de governo da gestão Marta Suplicy.

“4. Assistência Social

4.1. Diretrizes gerais para a área da Assistência Social:

- *Efetivar e respeitar o Conselho Municipal de Assistência Social e implantar o Fundo Municipal de Assistência Social.*
- *Elaborar o Plano Municipal de Assistência Social.*
- *Vincular o Conselho Municipal de Subvenções ao Conselho Municipal da Assistência Social, unificando-os.*
- *Implantar o cadastro único da rede sócio assistencial, vinculando-o ao Conselho municipal para as práticas de isenção, subvenção e utilidade pública.*

- *Providenciar os benefícios previstos no artigo 22 da LOAS: auxílio por natalidade ou morte.*
- *Implantar política municipal de atendimento ao idoso com base em tratamento multidisciplinar.*

4.2. Política de Atenção à população de rua

Propostas

- *Regulamentar a Lei nº 12316/97, de Atenção à População de Rua.*
- *Manter o caráter intersetorial das ações municipais.*
- *Criar o Núcleo de Informação, Referência e Atenção à população de Rua.*
- *Garantir padrão de qualidade da rede de serviços e programas.*
- *Ampliar os serviços de prevenção e tratamento de AIDS, alcoolismo e drogas, com garantia de atendimento à População de Rua.*
- *Incluir em projetos habitacionais moradores de rua que tenham retornado ao trabalho e se encontram em processo de reinserção social.*
- *Estimular a criação de postos de trabalho, garantir a inclusão em cursos de qualificação para o trabalho e em projetos de geração de renda, formação de cooperativas e financiamento.*
- *Implantar rede de serviços como um conjunto articulado de ações e serviços tais como: Centro de Referência, Albergue, casa de Convivência, Abrigo de Mulher, Residência Social, Lar Abrigado, Casa de Cuidados, Casa Lar, Centro Socio Educativo de Qualificação Profissional e geração de Renda.*

4.3. Atenção à criança e ao adolescente

Propostas

- *Implantar de forma articulada as políticas sociais básicas de*

saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer, em conjunto com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo os direitos fundamentais de crianças e adolescentes do município.

- *Apoiar e fortalecer o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, para formular e fiscalizar a implementação de política pública para a infância e a adolescência na Cidade de São Paulo, conforme preconiza o ECA.*
- *Consolidar os Conselhos Tutelares com condições de trabalho e multiplicá-los gradativamente até alcançar no mínimo um por distrito.*
- *Implantar o programa de Apoio Sociofamiliar (Proasf) como parte integrante da política pública de atenção à crianças, adolescentes e suas famílias, elaborado e aprovado por iniciativa do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente em 1996.*
- *Qualificar e integrar a rede de atendimento à criança e ao adolescente, incluindo programas como o Renda Mínima.*
- *Implantar programas de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto, de prestação de serviços à comunidade, com liberdade assistida e semiliberdade.*
- *Implantar gestão transparente e participativa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), inserindo sua discussão no Orçamento Participativo.*
- *Implementar campanhas de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, com base em diretrizes municipais, estaduais e nacionais, priorizando os temas de violência, abuso e assédio sexual, prostituição infanto-juvenil, erradicação do trabalho infantil, proteção do adolescente trabalhador, violência doméstica e uso indevido de drogas, por meio de mobilização popular.*

4.4. Terceira Idade

Propostas

- *Implantar o Programa de Renda Mínima para a população de Terceira Idade excluída do benefício do INSS.*
- *Garantir o Programa de Saúde para a Terceira Idade.*
- *Implementar alternativas de geração de emprego e renda para o setor.*
- *Incorporar a população nas políticas de habitação e transporte do Município e, de modo geral em todas as políticas sob responsabilidade da Prefeitura, garantindo o respeito às suas especificidades*

4.5. Políticas para a juventude

Propostas

O jovem será considerado protagonista essencial na construção de um projeto coletivo de cidade. Ele pode ser um participante ativo, solidário, construtivo e criativo na solução de problemas reais, na escola, na comunidade e na vida social mais ampla.

Eixos das propostas para juventude:

- 1) garantia do acesso aos direitos (constitucionais e ECA), com a melhoria dos serviços públicos já existentes nas áreas de educação, saúde, cultura, lazer, com a priorização da juventude em situação de vulnerabilidade e a criação de novos programas para a inclusão dos jovens na vida social da cidade.*
- 2) Democratização dos espaços públicos e dos processos de decisão, com estímulo à conquista de espaços por parte dos jovens, desde a escola até o exercício de seus direitos de cidadania, e apoio às iniciativas já existentes.*

4.6. Políticas para portadores de necessidades especiais

As políticas públicas de atenção às pessoas com deficiência devem necessariamente levar em consideração que esta é uma parcela bastante significativa da população, aproximadamente 10%, que tem como característica principal a invisibilidade, pois quase não se vem pessoas com deficiência nas ruas, nas escolas, nos locais de trabalho, etc. O governo realizará ações concretas e exemplares para garantir direitos da população portadora de deficiência visando sua inclusão social”.

Notas

¹ Para Giovanni (1998: 10), são sistemas de proteção social “as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”.

² O termo aqui é utilizado no sentido de atribuição de competências ao governo municipal sem o necessário repasse de verbas por parte dos governos estadual e/ou federal.

³ Conselho regional de Serviço Social - CRESS 9ª Região.

⁴ Acerca do protagonismo do Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo ler: SILVA, Márcia Santos. *O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC/SP, 2002, número 11, 64 páginas. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo).

⁵ *Op. Cit.*

⁶ *Op. Cit.*

⁷ Os dados coletados foram obtidos das seguintes fontes: planos, relatórios gerais e setoriais da SAS e da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade. Foram realizadas também entrevistas com os gestores do órgão SAS.

⁸ Referentes à gestão municipal e federal da Assistência Social, à implantação de uma política municipal para idosos, à garantia do atendimento integral a crianças de 0 a 6 anos, à implantação de serviços preventivos e de atendimento à criança e ao adolescente vítimas de violência doméstica e sexual e/ou em situação de rua, à implantação de serviços de abrigo para pessoas portadoras de deficiência em situação de abandono e à implantação de uma política municipal para a pessoa portadora de deficiência, à implantação de novos centros de convivência, restaurantes e lavanderias comunitárias, ao foco preferencial na família com ênfase na prevenção, além de ações emergenciais, à implantação de programas de prevenção ao uso de drogas e acompanhamento e tratamento dos usuários.

⁹ Expressão que diz respeito à condição de subordinação dessa população destituída de poder. Para aprofundamento da categoria conceitual “subalternidade”, ver Yazbek, 2003.

¹⁰ Para um estudo mais detalhado sobre a municipalização da questão da criança e do adolescente, ver o Caderno nº 23 do Observatório dos Direitos do Cidadão, de autoria de Myrian Veras Baptista e Maria Ines Bierrenbach. Instituto Pólis/PUC/SP, 2004.

¹¹ Ver, a propósito da esfera pública, Raichellis, 2002.

Bibliografia

ABREU, Marina Maciel. “O controle social e a mediação da política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade - indicações para o debate”. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 6, nº 1. São Luis: EDUFMA, 2002.

BEHRING, Elaine Rosseti. “Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia”. In: *Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios*. Subsídios à III Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos ABONG nº 30, nov. de 2001.

BELFIORE WANDERLEY, Mariangela & YAZBEK, Maria Carmelita. “L’espace public, la pauvreté et l’exclusion sociale au Brésil”. In: *Les Mégapoles face au défi des nouvelles inégalités*. Paris: Flammarion, 2002.

BORON, Atilio. *A coruja de minerva. Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Buenos Aires: Clacso, Vozes, 2001.

CHIACHIO, Neiri Bruno. Relatório SAS, 16/06/2004.

DEMO, Pedro. “Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama”. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

GIOVANNI, Geraldo Di. “Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual”. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.) *Reforma do Estado. Políticas de emprego no Brasil*. UNICAMP, IE, 1998.

IAMAMOTO, Marilda. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica*. São Paulo: Cortez, 1995.

MÉSZAROS, István. “A ordem do capital no metabolismo social da reprodução”. In: *Ensaaios ad Hominem. tomo 1. Marxismo*. São Paulo: Estudos e Edições ad Hominem, 1999.

MISHRA, Ramesh. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras, Celta, 1995.

MORETO, Amilton & POCHMANN, Márcio. “A estratégia paulistana de inclusão social”. In: POCHMANN, Márcio (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.

MOTA, Ana Elizabeth. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. *Vulnerabilidade social e carência de direitos*. Recife: Ministério das Relações Exteriores, 13-14 de outubro de 1994.

_____. & PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Nedic, Petrópolis: Vozes, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto. Financiamento da Política de Assistência Social: Elementos de avaliação dos gastos praticados pelo governo federal 1999-2000. Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores, v. 2. Brasília: Abepss, 2000.

PAOLI, Maria Célia. Cidadania e democracia: as rupturas no pensamento da política (projeto Temático Fapesp 2000/04298-4). Primeiro Relatório Parcial de Atividades, 2001.

PEREIRA, Potyara. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos*. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. “Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política

de Assistência Social”. *Serviço Social e Sociedade*, nº 77. São Paulo: Cortez, março de 2004.

PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO(PLASsp 2002/2003).

POCHMANN, Márcio (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.

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

RODRIGUES, Fernanda. *Assistência Social e políticas sociais em Portugal*. Lisboa: CPIHTS, ISSSL, 1999.

SAS/São Paulo. Instrumentos de regulação de parceria na Política de Assistência Social, 2003.

_____. Norma Técnica de Assistência Social – NASp 001/2003.

_____. Subsídio para os Padrões de Qualidade dos Serviços de Assistência Social, 2003.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E SOLIDARIEDADE (SDTS) Programas sociais da prefeitura de São Paulo: avaliação preliminar. São Paulo, julho de 2002.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SCHONS, Selma. *Assistência Social entre a ordem e a (des) ordem*. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldáisa. “Assistência social pública: Desafios para uma política pública de seguridade social”. Cadernos ABONG nº 3, São Paulo, 1995.

_____. *A Política de Assistência Social na cidade de São Paulo*. 2. ed. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002.

_____. “Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania”. *Serviço Social e Sociedade*, nº 55. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. “Especificidade e intersetorialidade da política de Assistência Social”. *Serviço Social e Sociedade*, nº 77. São Paulo: Cortez, março de 2004.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. “A política social brasileira nos anos 90: A refilantropização da questão social”. Cadernos ABONG nº 3. São Paulo, 1995.

_____. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. Cadernos ABONG nº 30. São Paulo, ABONG, 2001.

_____. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. *Serviço Social e Sociedade*, nº 77. Cortez, março de 2004.

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço das **políticas sociais** em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 - Assistência Social
- 2 - Educação
- 3 - Saúde
- 4 - Habitação
- 5 - Criança e Adolescente
- 6 - Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 - Financiamento da Política de Educação
- 14 - Fundo Municipal de Habitação
- 15 - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 - Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 - Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy

18 - Orçamento Participativo

19 - Saúde

20 - Educação

21 - Habitação

22 - Assistência social

23 - Criança e Adolescente

Para maiores informações:

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124
Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121 ramal 256
publicacoes@polis.org.br

**Instituto de Estudos
Especiais IEE/PUC-SP**
Rua Ministro Godoy, 1213
Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429
iee@pucsp.br