



## A EXPERIÊNCIA DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS: desafios e limites para a efetivação da Assistência Social

Vivian da Silva Barria<sup>1</sup>  
Elisângela de Moraes Marques<sup>2</sup>  
Simone Monteiro<sup>3</sup>

### RESUMO

Este artigo se propõe a apresentar resultados parciais da análise do funcionamento dos CREAS no âmbito da proteção social, com vistas a compreender as competências e atribuições desses espaços públicos, bem como problematizar a emergência de desafios e limites impostos no momento atual para a efetivação da política de assistência social como política pública.

**Palavras-chaves:** CREAS, competências, desafios, assistência social

### ABSTRACT

This paper aims to present partial results of the analysis of the functioning of CREAS in the context social protection with a view to understand the responsibilities and duties of these public spaces as well as discuss the emergence of challenges and limits at present for the effectiveness of social assistance policy as public policy.

**Keywords:** CREAS, competencies, challenges, social assistance

---

<sup>1</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: vivianbarria1983@hotmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>3</sup> Doutora. Universidade Federal Fluminense (UFF)



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em resultados preliminares alcançados através de estudos realizados no projeto de pesquisa “SUAS: demandas e respostas constituídas a partir da lógica das proteções sociais: básica e especial”.<sup>4</sup> Este objetiva aprofundar o debate entorno das novas demandas apresentadas pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a partir de seus níveis de organização, buscando identificar os limites e desafios colocados aos profissionais e usuários, no contexto de consolidação dessa política.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, realizamos pesquisa bibliográfica sobre o tema, além de análise de documentos oficiais, tais como a PNAS, SUAS, NOB/SUAS, NOB/RH/SUAS, entre outros publicados no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Apresentamos também pesquisa empírica, esta de forma preliminar e de caráter apenas ilustrativo, com objetivo de oferecer ao leitor alguns dados importantes da realidade do nosso objeto de estudo: o CREAS (Centro de Referência da Assistência Social).

A concepção de assistência social foi vinculada historicamente ao conjunto de ações pontuais e emergenciais, ligadas à filantropia e à benemerência. As ações eram descontínuas e dispersas, fazendo com que as relações produzidas no âmbito da assistência se constituíssem em relações paternalistas e clientelistas, portanto, contraditórias. Vale ressaltar que este contexto se realizou no âmbito da aliança entre governo, igreja católica e burguesia.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), a assistência social, juntamente com a saúde e a previdência, passou a constituir o sistema de seguridade social. Desde então, começa a se estruturar no país uma direção que aponta a assistência para a questão dos direitos sociais do cidadão e não mais, pelo menos legalmente, para o assistencialismo.

Em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742) na tentativa de reorganização da assistência e revisão das bases assistencialistas. Contudo,

---

<sup>4</sup> O referido projeto é realizado pelo GPODE – Grupo de Pesquisa da Economia Política da Pobreza e da Desigualdade, na Universidade Federal Fluminense – UFF



nem mesmo a CF88 e a LOAS conseguiram imprimir uma nova lógica à política de assistência, ao passo que o processo de sua consolidação foi atravessado de contradições, demarcadas por profundas transformações societárias que se deram na lógica inversa ao projeto de ampliação da cidadania. (COUTO, 2006; MONTEIRO, 2008).

A formulação da PNAS, em 2004, foi um importante avanço na consolidação da assistência social como direito e trouxe, a partir de 2005, a implementação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que tem como um de seus principais objetivos o alcance a nível nacional das políticas implementadas no âmbito da assistência social.

Para COUTO (2009, p. 206) a “PNAS e o SUAS [...] repõem a necessidade de enfrentar o desafio de dar materialidade à política, conforme os preceitos da LOAS”. Nesse sentido, é imprescindível destacar que entre as ações previstas na criação do SUAS está a implantação dos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especial da Assistência Social) que, segundo a autora, representam a afirmação do papel do Estado na implementação da política de assistência no Brasil.

Nosso interesse pelo CREAS se justifica a partir da percepção de que existem ainda poucos estudos sobre este importante equipamento público, com vista a contribuir para construção de conhecimento e para o enriquecimento do processo reflexivo sobre o tema.

## **2. PROTEÇÃO SOCIAL**

A partir da conformação do SUAS ficam estabelecidos dois níveis de proteção social: a básica (de caráter preventivo) e a especial dividida em média e alta complexidade (de caráter protetivo mediante a violação de direitos). Por se tratarem de diferentes níveis de complexidade, os serviços de proteção social básica são operacionalizados pelos CRAS e os de proteção especial de média complexidade são operacionalizados pelos CREAS. A proteção social básica, de acordo com a PNAS (2004, p.19), é destinada a:

População que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e



de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero, ou por deficiências, dentre outras).

Os serviços de proteção básica são aqueles que buscam potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, socialização e ao acolhimento, em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos (BRASIL, 2004, p.20). Os serviços oferecidos pela proteção social básica são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Em relação à proteção social especial, podemos dizer que esta tem como objetivo o atendimento às:

Famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2004, p.22).

A proteção social especial tem como objetivo prover atenção sócio-assistencial aos indivíduos que não contam mais com a proteção no âmbito familiar e comunitário, demandando uma ação de caráter protetivo.

Os serviços considerados de média complexidade são os destinados às famílias e sujeitos com direitos violados, porém com vínculos familiares e comunitários ainda não rompidos. Dentre tais serviços se destacam o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

A proteção especial de alta complexidade oferece serviços que visam garantir proteção integral, tais como moradia, alimentação e higienização, além de proteção para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de convivência familiar e comunitária. Dentre os serviços



oferecidos por este nível temos o Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República, Serviço de em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em situações de calamidades públicas e emergências.<sup>5</sup>

Além dos serviços acima descritos, queremos destacar com mais atenção as competências do CREAS, assunto do qual tratamos no próximo item deste trabalho.

### 3. COMPETÊNCIAS DO CREAS

O CREAS tem como público prioritário as famílias e indivíduos que se encontram em situação de ameaça ou com seus direitos violados. Isto é, as ações desencadeadas nos CREAS devem ser direcionadas com o foco nas famílias como preconiza o SUAS. No entanto, como afirma Rizzotti (2009) este se torna um desafio devido à complexificação deste trabalho, pois, na maioria dos casos, os vínculos familiares estão fragilizados. Diante disso, os serviços ofertados nos CREAS devem potencializar a capacidade protetiva da família, favorecendo a reparação da situação de vulnerabilidade vivida e, sobretudo o direito à convivência familiar e comunitária do sujeito.

Nas orientações para o funcionamento dos CREAS, descrito pelo MDS (2011, p. 23), estão definidas as normas básicas para o funcionamento dos CREAS, bem como, se localiza as competências deste equipamento público, qual seja: Ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos; desenvolver ações de defesas de direitos já assegurados ou de direitos a serem conquistados; a gestão dos processos de trabalho na Unidade, incluindo a coordenação técnica e administrativa da equipe; realizar vigilância sistemática dos indicadores de risco, da qualidade dos serviços prestados e dos resultados e impactos causados pelos usuários; manter um relacionamento cotidiano com a rede.

O espaço dos CREAS encontra, ainda, como objetivo a promoção a integração de esforços, recursos e meios de potencializar ações que promovam o apoio individualizado e especializado aos usuários demandantes.

---

<sup>5</sup> De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009.



Os CREAS “devem, portanto, ser compreendidos a partir da definição do escopo desta política do SUAS, qual seja, afiançar seguranças socioassistenciais, conforme previsto na PNAS e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (MDS, 2011, p. 23).

Essas seguranças socioassistenciais se destacam pela: *Segurança de Acolhida*: O CREAS deve dispor de infraestrutura física adequada que propicie acessibilidade ao usuário. Um espaço adequado que possa garantir o sigilo das informações e inclusive uma equipe qualificada; *Segurança de Convívio ou Vivência Familiar*: O CREAS deve ofertar serviços de forma continuada, direcionados ao fortalecimento, resgate ou construção de vínculos familiares, comunitários e sociais; *Segurança de Sobrevivência ou de Rendimento e de Autonomia*: O CREAS deve nortear-se pelo respeito à autonomia das famílias e indivíduos, tendo em vista o empoderamento e o desenvolvimento de capacidades e potencialidades para o enfrentamento e superação de condições adversas oriundas das situações vivenciadas.

As definições das competências servem como meio de garantir a visibilidade das reais atribuições do CREAS, para que o que lhe é demandado não ultrapasse o limite do que lhe compete e, dessa forma, contribuir como norte para a ação cotidiana dos profissionais inseridos nesses espaços.

#### 4. DESAFIOS A SUPERAR

Refletir sobre o trabalho no CREAS nos remete a pensar os desafios enfrentados, no momento atual, por esse espaço no âmbito da proteção social.

Assim, faz-se relevante apontar como um primeiro elemento para subsidiar nossa análise: o *trabalho em rede*. Antes é preciso compreender no que consiste a rede. De acordo com Bourguignon (2001):

O termo rede sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal.



O trabalho em rede é um recurso fundamental e um direito do usuário à integralidade do atendimento (SILVA; FONSECA; MELLO, 2009). Entretanto, observa-se uma dificuldade, dos profissionais inseridos nesses espaços, em se articular seja, no âmbito da proteção social básica, seja com os serviços ofertados por outros órgãos de defesas de direitos. Muitos dos atendimentos ofertados pelos CREAS se resumem a um trabalho solitário, com encaminhamentos burocratizados, engessados e, por consequência disto culminam em uma atenção fragmentada da situação vivenciada pelo usuário e, sobretudo do esvaziamento da importância em parceria.

Algumas vezes, identifica-se que a defasagem na própria equipe interdisciplinar apresenta-se como um problema na construção da rede. Exemplo disto ocorre no caso do PAEFI<sup>6</sup> – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - (Delgado & Barbosa, 2012 p. 08)<sup>7</sup> :

A orientação sociojurídica é fundamental no trabalho do PAEFI, considerando que a maior parte das famílias usuárias, por sofrerem violações de direitos consideradas crimes ou infrações em nosso código penal, necessita de orientação quanto aos trâmites no judiciário, assim como esclarecimentos das implicações penais. Compreende-se que o profissional qualificado para este tipo de ação é o advogado, como parte da equipe interdisciplinar. Não obstante a ausência deste profissional é uma realidade para equipamentos de todas as regiões. A orientação sociojurídica é realizada em 81% dos equipamentos. Acreditamos que isso tem impacto na construção de fluxo com o Sistema de Garantia de Direitos (77%) e ainda com o baixo desenvolvimento de atividades em parceria com o Ministério Público (42%), e Defensoria Pública (20%). O que torna a articulação com tais instituições burocratizadas e restritas a recebimentos (89%, 83% MP e Defensoria respectivamente) e encaminhamentos (93%, 78% MP e Defensoria respectivamente) de demandas, e restringe as possibilidades de articulação entre órgãos públicos fundamentais para a garantia dos direitos dos usuários.

Em contraposição, do que na verdade é o ideal de um trabalho em rede Silva; Fonseca & Mello (2009) nos ajuda a pensar que este trabalho exige um conhecimento das instituições e dos serviços oferecidos, além de

Realização de encontros que permitam a circulação de conhecimentos entre os profissionais das diferentes instituições, com discussões que permitam descobrir como potencializar a Rede, somando esforços e multiplicando recursos para uma melhor prestação de serviços (SILVA; FONSECA; MELLO, 2009, p. 142).

<sup>6</sup> De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) o PAEFI é um Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

<sup>7</sup> Os autores referem-se a pesquisa realizada nos equipamentos públicos: CREAS do estado do Rio de Janeiro.



Em se tratando dos serviços e programas ofertados nos CREAS é imprescindível um trabalho em rede, pois como traz as orientações técnicas para os CREAS do MDS não é função dos CREAS “ocupar lacunas provenientes da ausência de atendimentos que devem ser ofertados na rede pelas outras políticas públicas e/ou órgãos de defesa de direito” (MDS, 2011, p. 25). Antes, é preciso uma articulação a fim de manter um trabalho que contemple a totalidade das demandas dos usuários e, “que exigem atenções para além das proporcionadas pelo CREAS” (MDS, 2011, p. 37).

Outro elemento que deve ser apontado é a falta de estabilidade do profissional que atua no âmbito do CREAS, pois a fragilização desse vínculo empregatício prejudica na continuidade do trabalho de atenção às famílias e indivíduos com seus direitos violados. Para exemplificar, observa-se que no município de Itaboraí/RJ o CREAS funciona com apenas 1 profissional estatutário, enquanto existem 10 funcionários com cargos temporários. Evidenciando, segundo Monteiro *et al* (2012) uma política sustentada pelos transitórios o que representa a fragilidade na continuidade das ações e serviços, materializando uma defasagem na política de assistência social.

*Não é recomendável, portanto, que os profissionais que trabalham no Creas sejam contratados de forma precarizada por meio de contratos temporários, terceirização e outras modalidades que não asseguram direitos trabalhistas e a permanência na Unidade, além de não atenderem os preceitos que regem a Administração Pública. [...] Vale ressaltar, igualmente, que o ingresso dos trabalhadores por meio de concurso público, contribui para o desenvolvimento da gestão do trabalho, em consonância à Lei nº 8.742/1993 alterada pela Lei nº 12.435/2011, com investimentos no sentido da qualificação e valorização do trabalhador que agregam qualidade, compromisso e motivação aos profissionais, o que pode refletir diretamente na qualidade de atendimento ofertado à população (MDS, 2011, p.95).*

Em se tratando dos processos de trabalho inseridos na política de assistência, acreditamos que o contexto de desvalorização do serviço público pode estar relacionado ao projeto neoliberal e, precisamente, à reestruturação produtiva, onde se intensifica o processo de flexibilização dos contratos de trabalho<sup>8</sup>.

Outro desafio está na articulação entre CRAS e CREAS no sentido de efetivar de fato a referência e contra-referência. Uma vez que, o CRAS deve ser sempre a referência no território, ao passo que o CREAS vai atuar de forma pontual na situação em que se deu a violação deste direito.

<sup>8</sup> Sobre este tema ver Harvey (1996).



Um importante aspecto refere-se à complexidade dos serviços oferecidos no âmbito do CREAS, cada um pressupõe conhecimento específico para uma atuação qualificada. Portanto, o impasse está em manter equipes especializadas para atuar nas diferentes expressões da questão social (violência doméstica, exploração sexual, trabalho infantil, ato infracional, entre outras) que se manifestam nas mais variadas violações de direitos ou ter uma equipe generalista que vai intervir de forma superficial, na medida em que é impossível uma equipe multiprofissional atuar de forma qualificada em demandas tão diversas.

## 5. CONCLUSÃO

Esse trabalho apresenta-se como introdutório ao debate, visto que a pesquisa encontra-se em processo de andamento, logo, tanto os dados teóricos, quanto os empíricos merecem maturação.

Ao realizar as reflexões propostas, foi possível identificar importantes aspectos referentes ao CREAS. No entanto, cabe-nos observar que essas reflexões merecem tratamento teórico aprofundado, de modo que esse processo reflexivo possa se constituir como uma importante contribuição aos diversos atores envolvidos direta ou indiretamente com o SUAS.

Sem dúvida, do ponto de vista legal, com a PNAS e o SUAS, avançamos significativamente. Contudo, percebemos que na prática muitos dos equipamentos não funcionam de forma a efetivar o que está previsto nos dispositivos legais, esse processo ainda é permeado por contradições. Dessa forma, faz-se necessário ainda um amplo debate permeado pela articulação de todos os atores envolvidos nesse contexto da política assistência.



## BIBLIOGRAFIA

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de rede intersetorial**, [S.l.], 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF, 2004

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. (Org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. 1ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009, v. 1, p. 205-217.

DELGADO, D. Proteção Social de Média Complexidade no Estado do Rio de Janeiro. In: Anais do Seminário Internacional Proteção Social e Cidadania hoje: tendências e desafios. Niterói, RJ. 2012.

Harvey, David (1996). **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 6a edição.

RIZOTTI, M. L. A. Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS): a proposição de garantir atenção à situação de risco. In: Jussara Maria Rosa Mendes; Jane Cruz Prates; Beatriz Gershenson Aginsky. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: ediPUCRS, 2009.

SILVA, Vini Rabassa da Silva; FONSECA, Fernanda Fonseca da; MELLO, Roberta. Atuação profissional no SUAS: desafios e possibilidades para os assistentes sociais. In: **Revista Sociedade em Debate**. Pelotas, 2009, pp. 135-146.