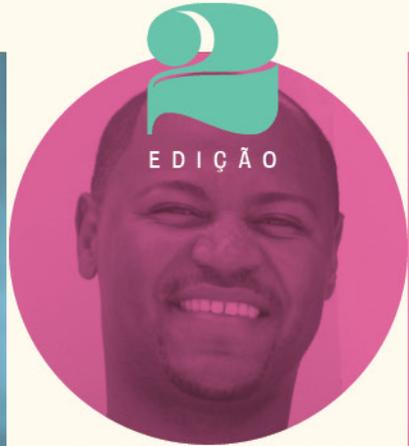


GESTÃO SOCIAL

REVISTA DO FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS(AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



PROTEÇÃO
SOCIAL
ESPECIAL

NO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL



GESTÃO SOCIAL

REVISTA DO FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS(AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nº 11 / dezembro de 2013

ISSN 2316-803X

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente

Maria Aparecida Ramos de Meneses (PB)

Secretário

Antônio Torres (AC)

Tesoureira

Laura Gomes (PE)

VICE-PRESIDENTES REGIONAIS

Região Nordeste (AL/BA/CE/MA/PB/PE/PI/RN/SE)

Francisco Guedes A. Filho (PI)

Região Centro-Oeste (DF/GO/MT/MS/TO)

Roseli de Fátima Meira Barbosa (MT)

Região Sul (PR/RS/SC)

Fernanda Bernardi Vieira Richa (PR)

CONSELHO FISCAL

Titulares

Tânia Mara Garib (MS)

Carlos Daniel Dell Santo Seidel (DF)

Agimiro Dias da Costa (TO)

Suplentes

Zaqueu da Silva Teixeira (RJ)

REPRESENTAÇÃO NA CIT

Titulares

Maria Aparecida Ramos de Meneses (PB)

Helder Ignácio Salomão (ES)

Roseli de Fátima Barbosa (MT)

Tânia Mara Garib (MS)

Regina Fernandes do Nascimento (AM)

REPRESENTAÇÃO NA CIT

Suplentes

Carlos Daniel Dell Santo Seidel (DF)

Fernanda Bernardi Vieira Richa (PR)

REPRESENTAÇÃO NO CNAS

Titular

Maria das Graças Soares Prola (AM)

Suplente

Celiany Rocha Apelt (AL)

CONSELHO EDITORIAL

Aldaíza Sposati (PUCSP)

Berenice Rojas Couto (PUCRS)

Edval Bernardino (UNAMA)

Jucimeri Isolda Silveira (PUCPR)

Lena Lavinias (UFRJ)

Raquel Raichellis (PUCSP)

Maria Luisa Rizzotti (UEL)

Marinalva Conserva (UFPA)

Valdete de Barros (UCDB)

Assessoria Editorial

Jucimeri Isolda Silveira

Revisão

Alexandre Lourenço Cardoso

Imagens da capa

Ana Nascimento / MDS

Bruno Spada / MDS

Sebastião Pedra / MDS

Projeto gráfico e diagramação

Blanche Edições

www.editorablanche.com

Impresso no Brasil / *printed in Brazil*



FONSEAS — FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS (AS) DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esplanda dos Ministérios — Bloco A — Sala 460 | Brasília — DF | CEP: 70.054-906

www.fonseas.org.br/novosite

presidencia.fonseas@gmail.com

EDITORIAL

A Revista **GESTÃO SOCIAL** (revista do FONSEAS), em sua 2ª edição, faz parte do conjunto de iniciativas que fortalecem a rede nacional de educação permanente no Sistema Único de Assistência Social no Brasil. Esta edição pauta, de modo central, a proteção social especial, destacando os grandes pactos pelo aprimoramento dos serviços de média e alta complexidade, e os desafios na relação com o sistema de justiça.

No exercício de 2013 a Comissão Intergestores Tripartite e o Conselho Nacional de Assistência Social, encaminharam uma agenda de pactuações e deliberações que resultaram em expansões de recursos e conseqüentemente de financiamentos continuados do Fundo Nacional de Assistência Social, com participação dos estados. Foi um ano de importantes debates sobre a estruturação da proteção social, desafiando o pacto federativo.

A fase atual do SUAS exige a ampla difusão dos acúmulos políticos e teóricos, visando o aprimoramento das condições de gestão e prestação de serviços e benefícios. A Revista é mais um mecanismo de disseminação de conceitos, orientações e direcionamentos, particularmente na relação entre o FONSEAS e os gestores e equipes estaduais.

A Revista do FONSEAS tem o objetivo de contribuir na produção de conhecimentos e informações relevantes que qualifiquem e consolidem o SUAS. Para tanto, será composta por artigos técnicos com temáticas de interesse da esfera estadual, considerando suas respectivas competências na relação com demais entes federativos e políticas públicas, no âmbito da proteção social brasileira, sob a diretriz do controle democrático.

Início esta edição chamando a atenção da contribuição das políticas sociais, entre elas a assistência social, no desenvolvimento humano, com base na elevação do IDHM brasileiro. O artigo “Proteção Social Especial na consolidação do SUAS: avanços e desafios na qualificação dos CREAS e Centros POP”, produzido pela Diretora Telma Maranhão e Luciana Vidal, além de abordar a especificidade e especialidade dos serviços que respondem às violações, traz elementos importantes sobre a relação com demais serviços de proteção social básica. A construção da identidade do CREAS no âmbito do SUAS é analisada por Vânia Nery e Maria do Rosário Corrêa de Salles Gomes, contribuindo na compreensão das demandas atribuídas e as lacunas das políticas públicas e órgãos de defesa.

EDITORIAL

Com o tema “O ato infracional na perspectiva da proteção social: responsabilização e cidadania” de autoria de Ananias Cruz, Eduardo Martins, Eleuza Paixão, Francisco Brito, Luciana Vidal e Ségismar Pereira, a Revista amplia do debate sobre os aspectos históricos da negação dos direitos de crianças e adolescente, justificando os investimentos no enfrentamento da pobreza. Importante destacar o anúncio do lançamento do Caderno de Orientações Técnicas na perspectiva da qualificação do serviço de medida socioeducativa.

Entre as diversas experiências estaduais no aprimoramento do SUAS destacamos o apoio técnico e assessoramento aos municípios compartilhado pela equipe do estado do Amazonas. As autoras Jane Oliveira, Silvia e Creusa, apontam as peculiaridades da região amazônica e as estratégias adotadas visando o fortalecimento dos municípios e qualidade dos serviços prestados à população. O estado do Espírito Santo também contribui nesta edição, com Clerismar, Glicéria, Marta e Viviam, trazendo elementos importantes sobre os desafios na relação entre o SUAS e o SINASE para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Para abordar a relação entre assistência social e o sistema de justiça, Jucimeri estabelece um diálogo com o promotor Dr Leonardo Nagashima. Suas análises trazem elementos importantes para a recusa qualificada de demandas do sistema de justiça. Lucia Cortes, nossa analista convidada, nesse sentido, aponta avanços a serem percorridos na construção da proteção social brasileira. Da mesma forma, a Secretária Nacional de Assistência Social, Denise Colin, aborda o posicionamento da assistência social na relação com o sistema de justiça, apontando o cenário dos avanços obtidos e em processo na proteção especial.

Para tratar do tema reordenamento dos serviços de acolhimento institucional contamos com Mariana, Éverton, Ana Angélica, Niusarete e Lívia. Trata-se de um tema central na assistência social, principalmente pela necessidade histórica de superação da cultura da institucionalização. O reordenamento dos serviços de acolhimento deverá compor a agenda política das instâncias do SUAS, no processo de fortalecimento das responsabilidades compartilhadas entre as esferas de governo, num processo de fortalecimento da cultura dos direitos.

Esperamos que aprecie, participe enviando comentários e contribuições para as próximas edições.

Boa leitura!

Maria Aparecida Ramos

Presidenta do FONSEAS

ÍNDICE

O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL UMA QUESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cida Ramos | **Página 4**

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS: avanços e desafios na qualificação dos creas e centros pop

Telma Maranhão Gomes
Luciana Vidal | **Página 9**

CREAS: DA IDENTIDADE ATRIBUÍDA À IDENTIDADE CONSTRUÍDA

Vânia Nery
Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes | **Página 18**

O ATO INFRACIONAL NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO SOCIAL: responsabilização e cidadania

Ananias Pereira da Cruz
Eduardo Monteiro Martins
Eleuza Rodrigues Paixão
Francisco Antonio de Sousa Brito
Luciana de Fátima Vidal
Ségismar de Andrade Pereira | **Página 28**

APOIO TÉCNICO E ACESSORAMENTO AOS MUNICÍPIOS: o Amazonas transpondo as dificuldades geográficas no aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social

Jane Mara Silva de Moraes de Oliveira
Sílvia Severiano da Silva
Creusa Prata Silva | **Página 34**

O ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NO CONTEXTO DOS SISTEMAS SUAS E SINASE

Clerismar Lyrio
Glicéria Mendes
Marta Nunes do Nascimento
Vivian de Souza Meira | **Página 44**



ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA DE JUSTIÇA

Jucimeri Isolda Silveira | **Página 52**
Lucia Cortes da Costa | **Página 61**
Denise Ratmann Arruda Colin | **Página 64**

REORDENAMENTO DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO: um passo necessário para a consolidação do SUAS enquanto sistema de proteção social da assistência social

Mariana de Sousa Machado Neris
Éverton Luís Pereira
Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo
Niusarete Margarida de Lima
Lívia Daniela Gonçalves Nunes. | **Página 68**

CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2013: avaliar para consolidar o SUAS

Luziele Tapajós | **Página 80**

FONSEAS CONTRIBUI PARA O FORTALECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PAÍS

Fernanda Medeiros | **Página 90**

ORIENTAÇÕES GERAIS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Página 96

O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL UMA QUESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

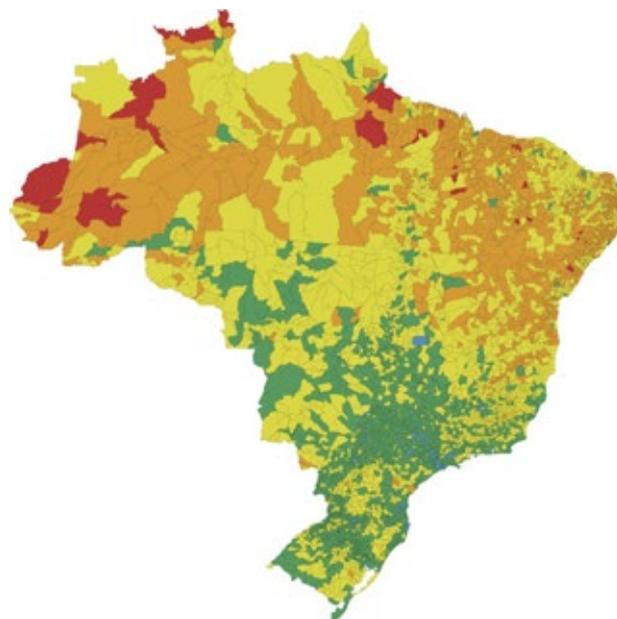
Cida Ramos

Os resultados da apuração do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil revelaram uma evolução positiva extraordinária se compararmos os dados. Nas últimas duas décadas, o IDHM passou de 0,493, em 1991, para 0,727, em 2010, atingindo um alto desenvolvimento humano, conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Ou seja, o Brasil quase dobrou seu IDHM, atingindo um crescimento de 47,8%, uma vez que, em 1991, 85,5% das cidades brasileiras tinham IDHM considerado muito baixo. No entanto, em 2010, o percentual caiu para 0,6%.

IDHM 1991



IDHM 2010



De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro, o Brasil conseguiu reduzir as desigualdades, principalmente, pelo crescimento acentuado dos municípios menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste. Entretanto, as desigualdades regionais persistem, já que as Unidades da Federação que se destacam são Distrito Federal (0,824), São Paulo e Santa Catarina (0,774). De outra face, os municípios com os menores IDHM são Alagoas (0,631) e Maranhão (0,639).

OS 40 MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM O MELHOR IDH

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
1º	São Caetano do Sul (SP)	0.862	0.891	0.887	0.811
2º	Águas de São Pedro (SP)	0.854	0.849	0.890	0.825
3º	Florianópolis (SC)	0.847	0.870	0.873	0.800
4º	Balneário Camboriú (SC)	0.845	0.854	0.894	0.789
5º	Vitória (ES)	0.845	0.876	0.855	0.805
6º	Santos (SP)	0.840	0.861	0.852	0.807
7º	Niterói (RJ)	0.837	0.887	0.854	0.773
8º	Joaçaba (SC)	0.827	0.823	0.891	0.771
9º	Brasília (DF)	0.824	0.863	0.873	0.742
10º	Curitiba (PR)	0.823	0.850	0.855	0.768
11º	Jundiaí (SP)	0.822	0.834	0.866	0.768
12º	Valinhos (SP)	0.819	0.848	0.850	0.763
14º	Vinhedo (SP)	0.817	0.840	0.878	0.739
15º	Santo André (SP)	0.815	0.819	0.861	0.769
16º	Araraquara (SP)	0.815	0.788	0.877	0.782
17º	Nova Lima (MG)	0.813	0.864	0.885	0.704
18º	Ilha Solteira (SP)	0.812	0.786	0.871	0.782
19º	Americana (SP)	0.811	0.800	0.876	0.760
20º	Belo Horizonte (MG)	0.810	0.841	0.856	0.737
21º	São José (SC)	0.809	0.799	0.880	0.752
22º	Joinville (SC)	0.809	0.795	0.889	0.749
23º	Maringá (PR)	0.808	0.806	0.852	0.768
24º	São José dos Campos (SP)	0.807	0.804	0.855	0.764
25º	Blumenau (SC)	0.806	0.812	0.894	0.722
26º	Presidente Prudente (SP)	0.806	0.788	0.858	0.774
27º	Rio Fortuna (SC)	0.806	0.848	0.850	0.727
28º	São Paulo (SP)	0.805	0.843	0.855	0.725
29º	Assis (SP)	0.805	0.771	0.865	0.781
30º	Campinas (SP)	0.805	0.829	0.860	0.731
31º	São Bernardo do Campo (SP)	0.805	0.807	0.861	0.752
32º	Porto Alegre (RS)	0.805	0.867	0.857	0.702

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
33º	São Carlos (SP)	0.805	0.788	0.863	0.766
34º	Rio Claro (SP)	0.803	0.784	0.862	0.766
35º	Jaraguá do Sul (SC)	0.803	0.793	0.865	0.755
36º	Rio do Sul (SC)	0.802	0.793	0.894	0.727
37º	Bauru (SP)	0.801	0.800	0.854	0.752
38º	São Miguel do Oeste (SC)	0.801	0.787	0.884	0.739
39º	Pirassununga (SP)	0.801	0.789	0.884	0.736
40º	Vila Velha (ES)	0.800	0.807	0.864	0.734

IDHM POR ESTADO

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
1º	Distrito Federal	0.824	0.863	0.873	0.742
2º	São Paulo	0.783	0.789	0.845	0.719
3º	Santa Catarina	0.774	0.773	0.860	0.697
4º	Rio de Janeiro	0.761	0.782	0.835	0.675
5º	Paraná	0.749	0.757	0.830	0.668
6º	Rio Grande do Sul	0.746	0.769	0.840	0.642
7º	Espírito Santo	0.740	0.743	0.835	0.653
8º	Goiás	0.735	0.742	0.827	0.646
9º	Minas Gerais	0.731	0.730	0.838	0.638
10º	Mato Grosso do Sul	0.729	0.740	0.833	0.629
11º	Mato Grosso	0.725	0.732	0.821	0.635
12º	Amapá	0.708	0.694	0.813	0.629
13º	Roraima	0.707	0.695	0.809	0.628
14º	Tocantins	0.699	0.690	0.793	0.624
15º	Rondônia	0.690	0.712	0.800	0.577
16º	Rio Grande do Norte	0.684	0.678	0.792	0.597
17º	Ceará	0.682	0.651	0.793	0.624
18º	Amazonas	0.674	0.677	0.805	0.561
19º	Pernambuco	0.673	0.673	0.789	0.574
20º	Sergipe	0.665	0.672	0.781	0.560
21º	Acre	0.663	0.671	0.777	0.559
22º	Bahia	0.660	0.663	0.783	0.555
23º	Paraíba	0.658	0.656	0.783	0.555
24º	Piauí	0.646	0.635	0.777	0.547
25º	Pará	0.646	0.646	0.789	0.528
26º	Maranhão	0.639	0.612	0.757	0.562
27º	Alagoas	0.631	0.641	0.755	0.520

É importante afirmar que a disparidade entre as regiões brasileiras retrata a desigualdade histórica e o distanciamento entre o econômico e o social, fundamentando a necessidade de políticas econômicas e sociais voltadas à intensificação do desenvolvimento local/regional.

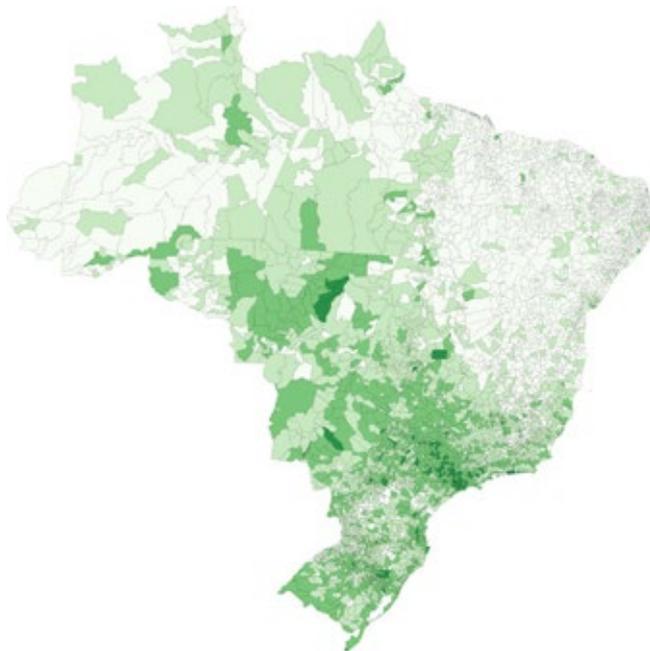
Analisando os dados, destaco que a capacidade de renda ainda é um fator com frágil evolução, mesmo se considerarmos o crescimento em 14,2%, tendo em vista que 90% dos municípios brasileiros apresentam baixo e médio desenvolvimento neste índice, aspecto que justifica reformas estruturantes na desconcentração de renda e riqueza.

A longevidade é a principal responsável pelo crescimento do índice absoluto brasileiro, por atingir alta de 23,2% entre 1991 e 2010. O índice ficou em 0,816 em 2010. Dessa forma, a expectativa de vida do brasileiro aumentou em 9,2 anos, passando de 64,7 anos, em 1991, para 73,9 anos em 2010.

A comparação entre as “fotografias” do Brasil retrata uma evolução progressiva na superação das desigualdades, que só foi possível pela implementação de políticas públicas pós-Constituição de 1988, quando, a partir de novas diretrizes democráticas, inaugurou-se um novo pacto federativo, focado no fortalecimento das municipalidades pelo acesso a serviços sociais que materializam direitos.

A implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) — especialmente do Programa Saúde da Família—; a implantação de projetos de desenvolvimento local, da agricultura familiar, de geração de trabalho; e a expansão da transferência de renda condicionada contribuíram na reconfiguração das cidades, principalmente as de pequeno porte, elevando o nível de desenvolvimento.

RENDA 1991



RENDA 2010



LONGEVIDADE 1991



LONGEVIDADE 2010



Para Barros (2010), o grau de desigualdade vem diminuindo, com contribuição da redução significativa da pobreza desde 2003. Além da desigualdade de renda, vem melhorando a oferta de oportunidades. Observa que a evolução de 14 indicadores comprovam avanços importantes no acesso à educação, informação e redução do trabalho precoce. Alguns índices expressam uma progressão mais lenta, como acesso à água, saneamento e mortalidade precoce. Outros revelam um desafio maior na sua superação, como desemprego juvenil e gravidez precoce. É importante observar, entretanto, que o progresso social, argumenta o autor, não se limita mais ao desenvolvimento de oportunidades.

O salto obtido nos índices difundidos pelo Atlas do Desenvolvimento Humano (2013) é significativo nas últimas décadas, principalmente na saúde, educação e redistribuição de renda, o que confirma e legitima a concretização dos objetivos republicanos na correção das desigualdades com justiça social.

O cenário exitoso, ainda que desafios sejam enormes, comprova a capacidade do país de superar as desigualdades históricas com políticas públicas, a partir de um projeto democrático e popular de nação, fortalecendo uma nova cultura, aproximando o econômico do social e redesenhando — com a indução das instituições democráticas e da força do trabalho coletivo — um Brasil de todos e todas.

REFERÊNCIAS

PNUD Brasil. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 2013.

BARROS, Ricardo Paes de. *Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade*. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, M. S. L.; RODRIGUES, M. (Orgs.). *Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010.



MARIA APARECIDA RAMOS MENESES
Presidenta do Fórum Nacional de Secretários(as) de Assistência Social (FONSEAS), Secretária Estadual de Direitos Humanos da Paraíba, docente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba

ARTIGO

PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS: AVANÇOS E DESAFIOS NA QUALIFICAÇÃO DOS CREAS E CENTROS POP

Telma Maranhão Gomes

Luciana de Fátima Vidal



O processo de estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em curso desde 2005, tem contribuído para consolidar a Assistência Social como política pública, não contributiva, destinada a quem dela necessita, que deve afiançar seguranças, garantir direitos socioassistenciais e humanos.

É no sentido de concretizar a política de Assistência Social que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) — em conjunto com o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), com o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e Sociedade Civil —, por meio das instâncias de pactuação — Comissão Intergestores Tripartite — e deliberação — Conselho Nacional de Assistência Social —, vêm atuando.

A Assistência Social,

Como política pública, destina-se a superar a debilidade de certos segmentos, desfazer exclusões e assegurar o direito à vida e aos bens e riquezas sociais dentro de um padrão ético de dignidade, construído historicamente, dentro de uma dada sociedade. (COLIN, 2012, p. 202).

Neste sentido, está intrinsecamente ligada à defesa de direitos e deve manter diálogo constante com os direitos assegurados nas legislações das políticas setoriais e de segmentos, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a Política Nacional da Pessoa com Deficiência, a Política Nacional para População em Situação de Rua e a Política Nacional para Mulheres, reiterando o disposto na CF de 1988, que garante direitos sociais aos cidadãos brasileiros. Este conjunto de normativas induz ao reconhecimento de que o sujeito que demanda proteção social

deve ser visto em sua integralidade e, portanto, provoca a necessidade de construir ações intersetoriais e instituir redes de proteção com as políticas públicas.

A intersetorialidade implica, antes de mais nada, na definição daquilo que é peculiar à Assistência Social e ao conjunto da oferta das demais políticas, contudo, a consolidação de sua própria rede é condição necessária para a efetivação das seguranças afiançadas nos normativos da Política de Assistência Social.

Vale lembrar que a política de Assistência Social estrutura-se em níveis de proteção: a Proteção Social Básica (PSB), com atuação preventiva diante das situações de vulnerabilidade social; e a Proteção Social Especial (PSE), que tem como foco o atendimento especializado às famílias e indivíduos em situações risco pessoal e social, por violação de direitos. A implementação desses níveis de proteção é direcionada pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais¹ (2009), que organiza e padroniza os serviços socioassistenciais e os vincula às unidades de referência das proteções do SUAS.

No que se refere à consolidação da rede socioassistencial, há que se destacar a universalização da Proteção Social Básica, que se deu por meio da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); do Serviço de Proteção Integral a Família (CRAS/PAIF) em praticamente todos os municípios do Brasil; e, recentemente, do Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que chegará a 5.035 municípios. Essa cobertura vem contribuindo para a constituição de uma rede de proteção essencial, nos territórios de vulnerabilidade e risco social, para fortalecer a convivência familiar e comunitária, a participação social

1 Resolução n. 109 de 11 de dezembro de 2009

O CENSO SUAS NOS DÁ UMA INDICAÇÃO DO LEQUE DE SITUAÇÕES QUE DEMANDAM AÇÕES ESPECIALIZADAS E CONTINUADAS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

dos usuários e, sobretudo, para a prevenção das violações de direitos.

A presença de equipamentos e serviços socio-assistenciais nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social, instituindo espaços de convivência comunitária, de escuta e de acolhida das demandas da população, acaba por identificar situações de violência e falta de acesso a políticas públicas, entre outras violações de direitos. Dessa forma, a PSB contribui para a vocalização de demandas que, historicamente, foram consideradas questões privadas e individuais a partir da compreensão de que, na realidade, são situações que necessitam de atendimento especializado e de intervenções sistemáticas para serem superadas.

A partir da atuação da Proteção Social Básica, percebe-se a premência da estruturação da Proteção Social Especial em seus níveis de complexidade, como a PSE de Média Complexidade — cujas unidades de referência e serviços têm como objetivos contribuir para a superação e prevenção de agravos decorrentes de situações de violência por violações de direitos — e a PSE de Alta Complexidade — que atende as situações em que há ruptura dos vínculos familiares e comunitários.

Em linhas gerais,

Violação ou transgressão de direitos, o que viola a vida e a liberdade de vivê-la em plenitude, e ainda pode gerar prejuízos causando sofrimento: o direito de ser e de ser diferente, de ter a liberdade, de ter suas próprias crenças, a discriminação em virtude de raça, cor ou condição etária, ou sexual, entre eliminar no outro os movimentos do desejo, da autonomia e da liberdade. (CAVALCANTI, 2005)

As situações de violência decorrentes de violações de direitos manifestam-se tanto no âmbito privado quanto nos espaços públicos, e apresentam várias facetas. Ainda que o governo brasileiro venha criando e aperfeiçoando canais de denúncia, como o disque 100², é sabido que há uma subnotificação dos diferentes tipos de violência, da mesma forma que ainda é um desafio dotar o país de uma rede de proteção suficiente e qualificada para atender todos os casos que são denunciados/identificados.

2 O Disque Denúncia Nacional, ou Disque 100, é um serviço de proteção a crianças e adolescentes, com foco em violência sexual, vinculado ao Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, da SPDCA/SDH.

A contribuição do SUAS, nesse campo, tem se dado por meio do Censo SUAS³, que, a cada ano, avança como um instrumento de vigilância socioassistencial, aperfeiçoando a coleta de dados. Através do Registro Mensal de Atendimento — RMA, conforme especificado pela Resolução nº 4 de 2011 da CIT, são coletadas informações sobre o volume de atendimento e os tipos de violência que demandam acompanhamento familiar pelos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Censo CREAS).

É importante destacar que, dentre as situações atendidas, estão a violência doméstica cometida, sobretudo, contra crianças e mulheres; a violência e a exploração sexual; e a violência patrimonial, que atinge idosos. Há, ainda, o trabalho infantil, a situação de rua e os crescentes registros de situações de preconceito e discriminação em decorrência da orientação sexual e da etnia. Desta forma, o Censo SUAS nos dá uma indicação do leque de situações que demandam ações especializadas e continuadas no âmbito da Assistência Social.

Com o objetivo de implantar a notificação na política de Assistência Social, o MDS, por meio da SNAS, tem trabalho conjuntamente com o Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e a Secretaria de Política para Mulheres (SPM), na construção de uma ficha integrada de notificação dos casos de violência, tendo como ponto de partida o Sistema de Informação de Agravos de Notificações (SINAN) do MS. A

3 O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente, desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010.



Bruno Spada / MDS

UNIDADE DO CREAS
Parnamirim — Rio Grande do Norte



integração da notificação, mais do que um avanço na visibilidade da violência, contribuirá para a instituição de fluxos e protocolos de atendimento e acompanhamento das pessoas que vivenciam tais situações.

Vale destacar que a articulação e integração entre os serviços da proteção social básica e especial com as demais políticas públicas e com o sistema de garantia de direitos, ação de responsabilidade do órgão gestor, exige a definição de fluxos e protocolos de atendimento, a fim de evitar práticas baseadas em relações pessoais entre os profissionais da rede de proteção, amadorismos, que até são eficazes em questões pontuais, mas não concretiza a garantia dos direitos sociais, papel fundante da política pública.

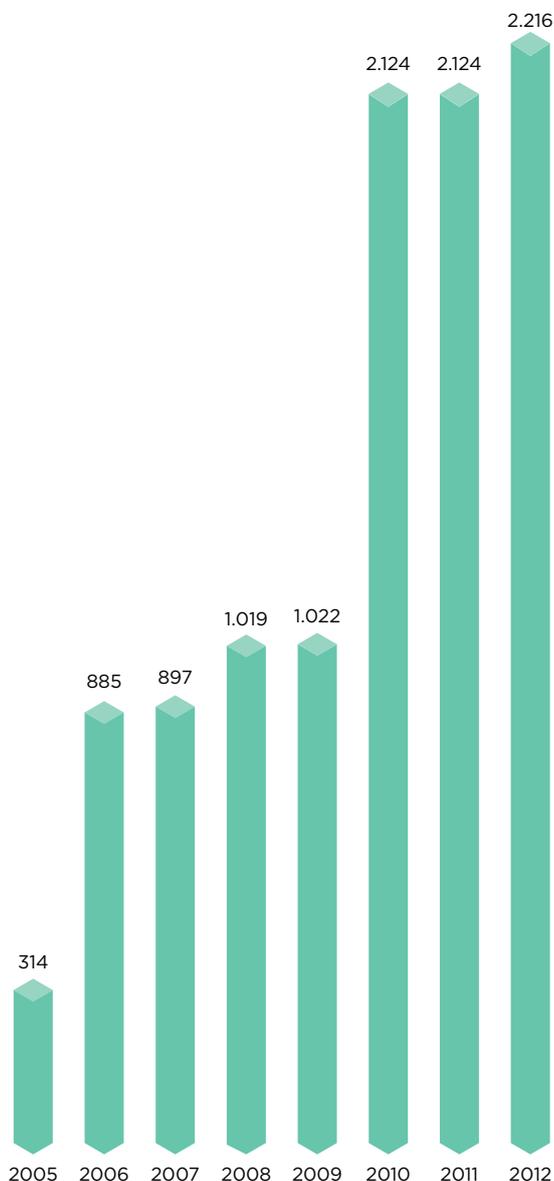
Neste sentido, reitera-se que, além da organização da oferta de serviços socioassistenciais, a gestão da política de Assistência Social, qualquer que seja sua esfera de atuação — federal, estadual ou municipal — tenha um papel proativo nas relações políticas e de retaguarda aos serviços.

Com a aprovação da nova Norma Operacional Básica (NOB/2012) — que traz avanços no planejamento da política de Assistência Social por meio do Pacto de Aprimoramento da Gestão⁴, no estabelecimento das atribuições e da estruturação dos órgãos gestores, com a implantação das áreas administrativas da Proteção Social Básica; da Proteção Social

4 A NOB SUAS 2012 — Resolução Nº 33, de 12 de dezembro de 2012, estabelece, dentre as responsabilidades dos entes, a de “elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS, contendo: a) ações de estruturação e aperfeiçoamento do SUAS em seu âmbito; b) planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (art. 12). O Pacto de Aprimoramento foi aprovado pela Resolução Nº 18, DE 15 DE JULHO DE 2011, que dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite — CIT.

SUAS – CONQUISTAS

EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE CREAS/PAEFI
COFINANCIADOS PELO MDS



Crescimento mais expressivo a partir de 2010 associado aos Planos Prioritários do Governo Federal — Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas e Plano Brasil Sem Miséria.

Fonte: NAS/MDS

Especial; Gestão dos Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda; Gestão do SUAS por meio da Vigilância Socioassistencial; Gestão do Trabalho e Regulação do SUAS; e Gestão Financeira e Orçamentária –, muito se avançará na qualificação dos serviços socioassistenciais integrados aos benefícios.

A CONSTRUÇÃO DA PSE DE MÉDIA COMPLEXIDADE: DE PROGRAMAS PARA SERVIÇOS

Não é objeto desse artigo avançar no resgate histórico das respostas dadas pela Assistência Social às violações de direitos e, conseqüentemente, da estruturação de suas unidades/serviços destinadas a tais questões. No entanto, é importante considerar alguns aspectos dessa trajetória para nortear o entendimento dos resultados que se têm hoje e dos desafios que exigem novas respostas.

Neste sentido, vale lembrar que a defesa de direitos da criança e do adolescente, fortemente pautada pelos movimentos sociais nas décadas de 80 e 90, exigiu respostas do Estado brasileiro frente às inúmeras situações de violação de direitos. Como resposta, a Assistência Social protagonizou, em 1996, a criação do PETI, que, inicialmente, enfrentou o trabalho nas carvoarias do Mato Grosso do Sul e, nos anos seguintes, se espalhou pelo país, contribuindo significativamente para a redução do número de crianças e adolescentes em atividades laborais.

E, em 2001, com o Projeto Sentinela, foi dado início à estruturação do atendimento às crianças e adolescentes submetidos à violência sexual. Este projeto foi ampliado e, em 2004, tornou-se o Programa de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual, que, por sua vez, pode ser considerado o embrião do PAEFI, serviço essencial à PSE de média complexidade. Vale lembrar que o PAEFI foi instituído com a aprovação, em

2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Esta normativa direciona a expansão e qualificação da oferta dos serviços no âmbito do SUAS.

Com o Serviço Especializado de Proteção e Atendimento às Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁵, a Proteção Social Especial é estendida a todos os segmentos sociais expostos a situações de violência por violação de direitos. É ampliado o leque de atendimento para além da violência sexual contra crianças e adolescentes e o serviço passa a atender as diversas manifestações da violência, que, muitas vezes, se somam na mesma família. Mais do que isso, o PAEFI reitera a integralidade da proteção, considerando que a violência não atinge apenas uma pessoa, mas todas as pessoas que convivem no contexto no qual esta ocorre.

Neste cenário, o CREAS/PAEFI tornou-se prioridade na estruturação da Proteção Social Especial, e essa afirmativa pode ser observada no gráfico da página ao lado, que demonstra a evolução da oferta de cofinanciamento federal para a implantação de CREAS no país ao longo dos últimos anos.

Para além dos CREAS ofertados a todos os municípios com população acima de 20 mil habitantes, está posto o desafio de levá-la aos municípios de pequeno porte I, por meio dos CREAS regionais, debate a ser enfrentado entre Governo Federal, Estados e Municípios na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

Ao mesmo tempo em que a efetiva expansão

5 O CREAS configura-se como “uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional, referência para a oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do SUAS”. (2011: 8).

dos CREAS é um avanço, sua qualificação é um dos grandes desafios postos aos gestores e técnicos que atuam nesse serviço. Nesta direção, o MDS lançou, em 2011, o “Caderno Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS” e está elaborando o “Caderno de Orientação Técnica do PAEFI”. A construção desses cadernos, por meio de aproximações com as diversas experiências em curso pelo país, somado ao diálogo com gestores estaduais e municipais, trouxe ao MDS inúmeras questões para a sua qualificação.

Dentre os questionamentos identificados, há que se destacar: a complexidade de atender diferentes segmentos sociais e tipos de violência por uma mesma equipe; o atendimento da vítima e do agressor na mesma unidade; a necessidade de aprimorar o acompanhamento familiar, com a referência e contrarreferência nos encaminhamentos; a articulação com os demais serviços e políticas públicas; as confusões de papéis e sobreposições de responsabilidades com o Sistema de Justiça, que confunde o papel protetivo do PAEFI com o de responsabilização do Sistema de Justiça; as dificuldades na construção e efetivação de fluxos e protocolos de atendimento junto às demais políticas sociais e aos órgãos de defesa de direitos; e o papel do PAEFI na oferta pelo CREAS do Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), entre outras questões apontadas pelos atores que estão construindo o PAEFI pelo país.

Por fim, a Proteção Social Especial enfrenta, como desafio, contribuir com mudanças na cultura de violência, decorrente do patriarcalismo e do sexismo, que ainda assolam a sociedade brasileira, em oposição ao efetivo respeito aos direitos humanos. O PAEFI, especialmente, deve avançar em metodolo-

gias que possibilitem às famílias e indivíduos superar e ressignificar as situações de violência por violações de direitos, considerando, inclusive, o caráter contraditório que a família apresenta, pois, ao tempo em que é espaço protetivo, é também, em muitos casos, locus de violência e de discriminação de seus integrantes, a ponto de promover rupturas nos vínculos entre seus membros. Neste sentido, sua atuação deve ser qualificada para compreender e enfrentar a dualidade da família, que estabelece o paradoxo proteção e (des) proteção .

CENTRO POP: SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.

Outro importante avanço na PSE foi a estruturação de serviços destinados às pessoas em situação de rua, tendo como marco a oferta de cofinanciamento, iniciado em 2010, para a implantação do Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua — Centro Pop, unidade pública responsável pela oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O MDS capitalizou recursos provenientes do Plano Brasil sem Miséria, que definiu a população em situação de rua como público prioritário, na medida em que esta população está entre as que menos acessam serviços públicos e benefícios e sofrem discriminação e violência.

O Serviço tem, como **EIXOS NORTEADORES**:

- Ética e respeito à dignidade, diversidade e não discriminação;
- Atenção especializada e qualificação no atendimento;
- Acesso a direitos socioassistenciais;
- Mobilização e participação social;
- Trabalho em rede; relação com a cidade e a realidade do território.

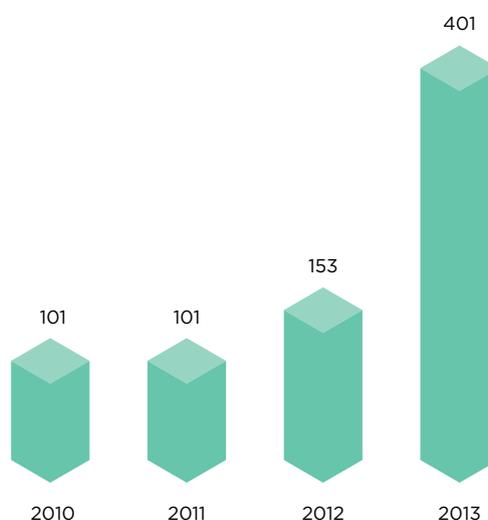
A oferta de cofinanciamento federal para a implantação de Centros Pop teve uma continuidade ao longo dos últimos três anos, numa contínua ampliação da cobertura, tal como segue:

Em **2010**, foram elegíveis municípios com população acima de 250 mil habitantes e o Distrito Federal;

Em **2012**, o critério foi estendido para municípios com população acima de 200 mil habitantes; e

Em **2013**, a elegibilidade foi ampliada para municípios com população superior a 100 mil habitantes ou 50 mil habitantes, localizados em regiões metropolitanas.

EVOLUÇÃO DOS CENTROS POP



Fonte: Coordenação Geral de Apoio à Execução de Projetos e Serviços/DPSE/SNAS/MDS

Com a expansão de 2013, conforme Resolução Nº 9 do CNAS, o Governo Federal está oferecendo cofinanciamento para a implantação de 401 Centros Pop no país.

Em 2011, o Centro Pop foi incluído no Censo SUAS, um avanço importante para o processo de monitoramento dessa unidade. Nesse mesmo ano, o MDS lançou a publicação da Cartilha e das Orientações Técnicas sobre a Unidade e o Serviço ofertado e publicou orientações quanto ao cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal, indicando caminhos para dar visibilidade a essas pessoas e suas demandas, bem como facilitando o direito a renda por meio do Programa Bolsa Família.

Contudo, entre os desafios enfrentados na qualificação deste serviço, há que se destacar a necessária desconstrução de preconceitos e discriminações que afetam as pessoas em situação de rua, que, reconhecidamente, enfrentam situações de violência generalizada, dificuldade de acesso a serviços e programas de outras políticas e a permanência de práticas higienistas em muitos municípios.

Questões estruturais, tais como espaço físico inadequado, localização das unidades distantes dos espaços necessários ao trabalho dos usuários e equipes incompletas são desafios já identificados no processo de monitoramento realizado pelo MDS com apoio dos Estados.

Por fim, a atenção às pessoas em situação de rua, no âmbito do SUAS, incorpora, também, a expansão da oferta qualificada do Serviço de Abordagem Social⁶ nos CREAS e Centro Pop, e do Serviços de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua: Abrigos e Repúblicas, conforme Resolução CIT e CNAS 2013, apontando para a construção de uma linha de

6 O Serviço Especializado em Abordagem Social tem como finalidade assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique nos territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Nessa direção, o serviço oferta atendimento a crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.

proteção a essas pessoas.

Neste sentido, é possível afirmar que a PSE de média complexidade — materializada pelos CREAS/PAEFI e Centros Pop — vem se firmando por meio de uma rede de proteção pelo país sem se descuidar da continuidade do aprimoramento das metodologias de atendimento e da capacitação dos profissionais que atuam junto às pessoas que se encontrem em situação de violência. E, reafirma que o compromisso da Assistência Social não se restringe às vulnerabilidades decorrentes da pobreza, pois atua na defesa ampla dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011.
- CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. **A violência doméstica como violação dos direitos humanos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, nº 901, 21 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7753>>. Acesso em: 23 nov. 2012.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. *In*. **Assistência Social e Filantropia**: cenários contemporâneos incluindo a Lei 12.435, de 2011, que altera a LOAS / Carolina Gabas Stchi, Francisco dos Santos Paula, Rosângela Dias de Oliveira (organizadores). São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção Coletâneas).



TELMA MARANHÃO GOMES
Diretora do Departamento de Proteção Social Especial (DPSE) / Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



LUCIANA DE FÁTIMA VIDAL
Assessora do DPSE/ SNAS/ MDS.

ARTIGO

CREAS: DA IDENTIDADE ATRIBUÍDA À IDENTIDADE CONSTRUÍDA

Vânia Nery

Maria do Rosario Corrêa de Salles Gomes

APRESENTAÇÃO

Este artigo tem como objetivo localizar a reflexão sobre a Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com destaque à problematização de questões relativas ao Centro de Referência Especializado (CREAS) e os desafios quanto a afirmação de sua identidade específica no SUAS, na relação com outros Sistemas de Políticas Públicas e, também, com o Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública).

Para tanto, busca-se apresentar elementos que favoreçam a reflexão sobre a provisão/atenção socioassistencial especializada a ser assegurada ao cidadão em determinadas situações de risco pessoal e social, decorrentes da violação de direitos definida pela Política Nacional de Assistência Social a partir de 2004, com a implementação do SUAS. Pretende-se, ainda, debater, como desdobramento, a relação entre tais elementos e a natureza do trabalho social desenvolvido nos serviços de média complexidade ofertados no CREAS, conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009).



TANTO A PNAS 2004 QUANTO A NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE 2005 (NOB/SUAS) ABORDAM O CREAS DE FORMA GENÉRICA, UMA VEZ QUE ESTE ÚLTIMO NORMATIVO APRESENTA O MODO DE OPERAÇÃO E OFERTAS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL SEM DISTINGUI-LAS ENTRE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

Em síntese, a ideia deste artigo é pinçar, da recente trajetória¹ de existência desta unidade pública estatal, os aspectos que vêm conformando a identidade do CREAS, que fazem ou provocam a oscilação de seu reconhecimento entre aquilo que lhe é atribuído por diferentes atores e operadores de Políticas Sociais e, principalmente, pelo Sistema de Justiça e sua real especificidade no campo da Política de Assistência Social.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CREAS

É importante pautar que o resgate à gênese do CREAS, neste artigo, dá-se a partir do processo de adequação dos Serviços ou Centros de Referência criados para desenvolver o Programa Sentinela¹. Trata-se de Programa instituído no âmbito da assistência social, para atender crianças e adolescentes vitimados pela violência, com ênfase no abuso e exploração sexual a partir de uma concepção de gestão intergovernamental e de caráter intersetorial. Até 2005, o Programa Sentinela encontrava-se presente em 19.85% dos municípios brasileiros (DESLANDES, PAIXÃO: 2010).

Tal origem anuncia os desafios a serem enfrentados pelo CREAS na busca por uma maior definição de seu campo de atuação, já que, conforme a portaria mencionada, o sucesso do Programa Sentinela² foi condicionado à sua capacidade de mobilizar organizações governamentais e não governamentais para a construção de um pacto cristalizado em um Plano Estadual e Municipal de enfrentamento à violência infantojuvenil. Em outras palavras, pode-se

1 Os CREAS são implantados a partir de 2005, com a reestruturação do Programa Sentinela. Criado pela Portaria 878/2001, da extinta Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) — do Ministério da Previdência e Assistência Social —, sua implantação é iniciada em 2002.

2 Para detalhamento do processo histórico de implantação do Programa SENTINELA, consultar PAIXÃO e DESLANDES (2010).

depreender que esta dupla atribuição do programa exigia conciliar a atenção direta às vítimas da violência infantojuvenil e suas famílias à responsabilidade por construir e implementar uma estratégia política de ação no enfrentamento e na prevenção de toda e qualquer forma de violência a este segmento social.

Assim, a herança dessa responsabilidade múltipla contribuiu para forjar, na identidade do CREAS, uma atribuição superdimensionada, e quase exclusiva, de articulação intersetorial e com os órgãos pertencentes ao Sistema de Justiça, pautas estas que deveriam ser compartilhadas com a equipe gestora do órgão local da política de assistência social.

Consequentemente, um dos aspectos a ser problematizado neste campo refere-se à possibilidade de ocorrer uma secundarização dos processos de trabalho que deem conta da atribuição primária e nuclear do CREAS, ou seja, uma atenção especializada e específica às diferentes situações de violação de direitos à indivíduos e famílias.

Na Política Nacional de Assistência Social, de 2004, (PNAS/2004), a assistência social é reafirmada como política de proteção social não-contributiva, responsável pela provisão de seguranças sociais a indivíduos e grupos familiares em determinadas situações de vulnerabilidade e risco social, de forma hierarquizada, dada a complexidade dessas situações, demandando ofertas específicas de proteção social básica e especial. Cabe a esta proteção, “atenção à família e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (Brasil, 2004). Assim, a proteção social especial reproduz o sentido do alcance da especificidade da complexidade, desdobrando-a em média e alta complexidade, reservando à primeira as situações de indivíduos e famílias com vínculos familiares e sociais preservados, o que não ocorre para as situações de alta complexidade.

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

Enquanto ensaio de uma primeira normatização voltada ao CREAS, o Guia de Orientação Nº1 — Centro de Referência Especializado de Assistência Social — define, de forma mais clara, sua natureza como:

“Unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados à indivíduos e famílias com direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão

dos serviços e potencializar a ação para seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado.” (Brasil, 2006:4)

Aponta, ainda, que, naquele momento de implantação do SUAS, o CREAS deveria prestar atendimento às situações de risco e violação de direitos à crianças e adolescentes, bem como ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade). Este documento alerta que os demais serviços concernentes ao CREAS, relativos às pessoas idosas, com deficiência, população de rua, entre outros, seriam objeto de regulações posteriores. Somado a isto, o GUIA deixa em aberto, para cada município, verificar a possibilidade de ampliação gradual dos serviços mencionados. Indica a oferta dos serviços do CREAS e a possibilidade do cofinanciamento federal, de acordo com o nível de gestão do município (inicial, básica e plena), bem como a alternativa de implantação de CREAS de abrangência regional, considerando a baixa demanda para tais serviços, o fato de o(s) município(s) não apresentar(em) condições de disponibilizar serviços continuados e a proximidade geográfica entre os municípios envolvidos.

Em 2006, foi realizado um primeiro monitoramento sobre a presença do CREAS no território nacional, a partir de um questionário enviado aos gestores municipais. Na época, dos 863 municípios que possuíam CREAS, 319 responderam ao monitoramento (CHIACHIO, 2006), sendo 297 municipais e 23 regionais. Destes, 96% possuíam o serviço de enfrentamento a abuso e exploração sexual de criança e adolescente e suas famílias³; 87% possuíam o serviço de orientação familiar; e 43% possuíam o serviço de acompanhamento de medidas socioeducativas, além de outros serviços (53%). Um dado importante é que nem sempre esse conjunto de serviços era ofertado no mesmo local, o que revelava a hipótese de ser desenvolvido por organizações da rede socioassistencial e até o fato de os CREAS estarem em fase de implantação. Do ponto de vista dos trabalhadores, este levantamento aponta a presença de assistentes sociais, psicólogos, advogados e outros profissionais (dentre eles, agentes sociais, educadores sociais e funcionários administrativos), associado ao fato de que nem todos os CREAS possuíam coordenador. A Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada em 2006, reconhece a relevância da gestão do trabalho neste campo, definindo, para isso, a composição da equipe de referência do CREAS, bem como sua capacidade de atendimento de acordo com o nível de gestão dos municípios.

É importante ressaltar que uma série de portarias de âmbito federal foram implementadas a partir de 2005, regulando o cofinanciamento federal e estadual e o incentivo à expansão da presença dos serviços no CREAS. Do ponto de vista do processo participativo e deliberativo de construção da Po-



Sebastião Pedra / MDS

UNIDADE DO CREAS EM
BRASÍLIA — DF

3 Antigo Sentinela



lítica de Assistência Social, foi realizada, em 2007, na VI Conferência Nacional, uma oficina específica denominada O CREAS no atendimento à situações de vulnerabilidade e violação de direitos de indivíduos e famílias. O debate destacou o fato de o CREAS ser uma unidade em construção, demandando contínua orientação e capacitação sobre os serviços. Os desafios levantados na oportunidade indicavam:

“...a necessidade de fortalecimento do CREAS e ampliação do cofinanciamento; ampliação dos índices de atendimento; regulação dos serviços ofertados; aprimoramento da relação SINASE e SUAS; desenvolvimento de programa de capacitação continuada; e aprimoramento de estruturação da rede de proteção social especial.”
(Brasil, 2007:46)

O Censo SUAS 2009 CREAS⁴ apontava a existência de 1200 unidades no país, sendo 95.7% municipais e 4.3% regionais. Dos serviços ofertados, a presença prevalente continua a ser a proteção social especial às crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual, e suas famílias (100% dos CREAS), ao passo que a proteção especial a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas alcança 80.3% dos CREAS. Um terceiro serviço ofertado é a proteção social especial a indivíduos e famílias (92.4%). Este retrato indica a presença hegemônica da herança do Programa Sentinela, decorrido quase meia década da configuração dos CREAS.

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

Em 2010, existiam 1590 CREAS, sendo que o maior crescimento foi para as unidades municipais (de 1149, em 2009, aumenta para 1540). Na análise dos dados deste censo, três aspectos chamam a atenção:

- Os serviços identificados modificam sobremaneira as ofertas especializadas a serem garantidas pelo CREAS, requerendo um grau de trabalho técnico específico devidamente subsidiado pela orientação emanada da Tipificação: serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI), que corresponde ao antigo

4 Em 2008, foi desenvolvido o Censo CRAS e o Censo das Unidades de Proteção Social Especial. A partir de 2009, inicia-se o monitoramento apenas dos CREAS, não mais das unidades de proteção especial.

serviço de proteção social especial a indivíduos e famílias; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade; serviço especializado em abordagem social e serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias;

- A exigência de prestação permanente e continuada que caracteriza estes serviços, especialmente no tocante ao PAEFI e ao atendimento à medida socioeducativa em meio aberto, uma vez que já se constituíam como de responsabilidade do CREAS, embora sem esta característica;
- Dentre as situações atendidas pelo PAEFI, a violência física, psicológica, abuso e exploração sexual contra a criança e adolescente permanecem, tal e qual o Censo de 2009, como o grupo com maior incidência. Ganha destaque a elevada presença de idosos nas situações de violência e negligência, ao lado do público infantojuvenil.

O Censo SUAS de 2011 revela o crescimento de 32,7%, totalizando 2110 unidades estatais no país. O quadro de violência encontrado afeta, pela ordem, criança e adolescente, mulher e idoso. Os censos capturaram, a cada edição, informações que se complementam e contribuem para a configuração da identidade do CREAS, na medida em que, especialmente nesta última, há um grau de detalhamento quanto ao trabalho social e técnico desenvolvido, o que revela uma acuidade na análise e, ao mesmo tempo, um indicativo do que se espera das equipes de referência do CREAS.

Em 2011, a Lei 12.435 altera artigos da LOAS de 1993 e reafirma o CREAS como unidade pública estatal de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional destinada à prestação de serviços especializados da proteção social especial do SUAS. Neste ano, foi lançado o novo Caderno de Orientações Técnicas — CREAS, configurando-se como o mais recente esforço de clarificar e delimitar suas competências. Nesse sentido, anuncia e alerta para a necessidade de evitar a incorporação de demandas que competem a outros serviços ou unidades da rede socioassistencial, de outras políticas sociais e até mesmo de órgãos de defesa de direitos. (Brasil, 2011: 25). Assim, destaca que não cabe ao CREAS ocupar lacunas de outros setores; confundir as funções de sua equipe com equipes multiprofissionais de outros órgãos, tais como Delegacias especializadas, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar; além de não tomar para si a responsabilidade de investigação dos responsáveis pelos atos de violência.

É muito provável que estas recomendações sejam fruto do cotidiano diverso vivenciado pelos diferentes profissionais do CREAS, que se veem às voltas com a dupla e tensa tarefa de produzir respostas públicas aos usuários, bem como questionar o deslocamento de atribuições indevidas ao CRE-



Bruno Spada / MDS

AS. A despeito deste movimento, é possível afirmar com todas as letras que este quadro persiste.

Desse modo, o CREAS foi adquirindo, gradativamente, elementos descritores de sua identidade, o que sugere que sua regulação vem ocorrendo em passo e compasso paralelo ao processo de implementação dessa importante unidade pública estatal país afora. Certamente, há vácuos neste processo que podem desencadear múltiplas interpretações e versões à materialização de suas ofertas, bem como abrir o flanco para que o CREAS seja demandado para serviços que fogem de sua real competência.

2. EXPRESSÕES CONTEMPORÂNEAS DO CREAS

O CREAS, enquanto unidade estatal de referência especializada da Política de Assistência Social, tem requerido dos gestores, e, particularmente, dos profissionais que nele atuam, reflexões e posicionamentos quanto às provisões afetas a este campo de política pública em face da constatação da violação de direitos socioassistenciais. Considera-se que tal cenário possui um conjunto diversificado de elementos descritores da identidade do CREAS, já que, mesmo após oito anos de implementação do SUAS, persistem desafios cotidianos em localizá-lo e defini-lo dentro do Sistema.

Uma primeira ponderação refere-se à possível indistinção, por parte dos diversos atores da rede socioassistencial, intersetorial e do Sistema de Justiça, no que se refere às atribuições do CRAS e do CREAS e, porque não dizer, por parte dos próprios CRAS, ao não reconhecerem suas próprias atribuições. Por um lado, é fundamental reconhecer que a organização do sistema em níveis de proteção social básica e especial constituiu, em 2004, uma significativa reconfiguração de princípios, diretrizes e objetivos, considerando

À ESQUERDA

Unidade CREAS em Cascavel — PR

À DIREITA

Atendimento na unidade CREAS de Umuarama — PR

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado da Assistência Social. Portaria 878/2001. Brasília, DF.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica NOB/SUAS — construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social, Brasília, DF, 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB-RH/SUAS, Brasília, DF, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Guia de Orientação nº 1 (1ª Versão), Brasília, DF, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, DF, 2007.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução 109 de 11/11/2009. Brasília, DF,
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Relatório Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, DF, 2007.
- a marca genética do improvisado e da circunstancialidade na oferta de serviços da Política de Assistência Social. Por outro lado, a implantação do SUAS contou, nos anos iniciais, com a maior capilaridade dos CRAS nos territórios, secundarizando, assim, a presença do CREAS e, por consequência, a construção de sua identidade no campo setorial, intersetorial e interinstitucional.
- Diante desta reflexão inicial, é fundamental analisar a natureza do trabalho social desenvolvido pelos CRAS e CREAS. A unidade estatal da proteção social básica, por sua característica antecipatória e proativa à ocorrência do risco e à violação de direitos, deve atuar de forma sistemática nas vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias e territórios. O CREAS, de natureza mais receptiva, não deve, por esta particularidade, excluir sua necessária prospecção no território, indicando as concentrações de violações de direitos em caráter provocativo à rede socioassistencial e intersetorial. Portanto, o CREAS pode e deve ter um protagonismo maior na indicação de pautas da política de Assistência Social e de outras proposições da agenda da gestão social pública.
- Uma segunda ponderação é abordar a especificidade da atuação especializada face às situações de violação de direitos. O caráter emergencial de respostas requeridas à equipe de trabalhadores exige presteza e prontidão nas providências iniciais, o que é agravado quando pautados por prazos de determinações judiciais. Somado a isto, a demanda da violação se apresenta ao CREAS no âmbito individual, requerendo do profissional o trânsito e ampliação da atenção para o âmbito familiar e, muitas vezes, é neste âmbito que reside parte significativa das situações de violação de direitos-violência. Considera-se, ainda, que a atribuição de serviços ao CREAS, por vezes, é confundida com atribuições designadas aos seus profissionais, dada a lacuna de sua existência em outros campos de políticas públicas, bem como nos órgãos de defesa de direitos.
- A natureza do CREAS imprime uma intensidade maior de relações com o Sistema de Justiça e de Segurança Pública, o que vem sendo traduzido, compreendido e implementado de formas diversas e essencialmente pautada por uma relação convocatória, quer seja na demanda por serviços, no trabalho técnico e na exiguidade dos prazos para apresentação de relatórios e planos de atendimento (individual e familiar). Isso pode ser agravado quando prevalece a compreensão de que o CREAS é espaço de averiguação de denúncias. Trata-se de afirmá-lo enquanto locus da proteção social.
- É necessário adensar o debate em torno do trabalho técnico especializado na atenção às diferentes violações de direitos que aportam ao CREAS, considerando três elementos: entender a complexidade da violação de direitos por meio de reflexões individuais e coletivas lastreadas por bases teóricas, o que, por consequência, determina como atender a violação recorrendo à estratégias que favoreçam a aproximação do profissional com o indivíduo e/ou família. Trata-se, portanto, do desafio deste profissional estar implicado com o que faz — o conteúdo do seu trabalho no CREAS —, e com quem faz — o sujeito. Desse modo, constrói a possibilidade de se tornar referência para

este sujeito, estabelecendo vínculos sugestivos de confiança, o que afirma a dimensão de continuidade e permanência que devem caracterizar os serviços prestados no CREAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos até aqui abordados indicam a imperiosidade de construção de uma nova cultura institucional que realocize e reconfigure a identidade do CREAS, produzindo novas competências e potências para o trabalho a ser desenvolvido, considerando o caráter interdisciplinar, intersetorial e interinstitucional de seus processos de trabalho.

Um ingrediente necessário, sem dúvida, é o aprofundamento das expressões do conteúdo socioeducativo esperados para as diferentes abordagens adotadas no CREAS. O saber a ser construído neste campo deve considerar o modo como as seguranças sociais se expressam no trabalho socioeducativo da Política de Assistência Social no enfrentamento do risco social e da violação de direitos.

Depreende-se que a atribuição de identidade ao CREAS é bastante complexa e é preciso reconhecer que seu cotidiano de trabalho revela que há dois níveis de referência e contrarreferência exercidos: a referência concentrada de Serviços Especializados do CREAS na Política de Assistência Social, no qual se considera o modo como exerce o alcance intrasetorial, ou seja, por dentro do Sistema Municipal de Assistência Social; e a referência ampliada de Serviços Especializados do CREAS no qual há um maior alcance, pois envolve as relações intersetoriais e interinstitucionais, ou seja, com outros Sistemas. Por vezes, a convivência desta dupla referência revela-se no cotidiano por um acúmulo de tarefas e providências, nem sempre facilmente identificáveis e distintas entre si. Conciliar estes dois níveis de referência tem sido uma tarefa árdua, plena de complexidade e fértil de possibilidades. Uma recomendação a ser feita é estimular processos de trabalho que contem com supervisão continuada e permanente para a equipe do CREAS, pois a imersão no cotidiano deste complexo trabalho é fundamental para ressignificar atribuições profissionais no CREAS e seu lugar no SUAS.



MARIA DO ROSÁRIO CORRÊA DE SALLES GOMES
Doutora em Serviço Social pela PUC/SP, Docente do Mestrado Profissional Adolescente em conflito com a lei/ Universidade Bandeirante Anhanguera, pesquisadora convidada do NEPSAS/PUC-SP



VÂNIA NERY
Doutora em Serviço Social, mestre em Psicologia Social pela PUC/SP. Docente da Pós Graduação/Especialização do curso de Gestão e Organização de Políticas Sociais da FMU/SP, pesquisadora convidada do NEPSAS/PUC-SP.

REFERÊNCIAS

- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS, Brasília, DF, 2009.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS, Brasília, DF, 2010.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS, Brasília, DF, 2011. Resultados Preliminares.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Brasília, DF, 2011.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, modificada pela Lei 12.435 de 2011, Brasília, DF.
- CHIACHIO, Neiri Bruno. Relatório de Monitoramento da Implantação dos CREAS. Consultora em gestão para desenvolvimento de projetos de implementação do modelo de gestão. MDS/SNAS/DGSUAS, 2006. Mimeo.
- PAIXÃO, Ana Cristina Wanderley da; DESLANDES, Suely Ferreira. Análise das políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infantojuvenil. Saúde soc., São Paulo, v. 19, n. 1, Mar. 2010 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104>. Acesso em: 10 Mai 2013.

O ATO INFRACIONAL NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO SOCIAL: RESPONSABILIZAÇÃO E CIDADANIA

Ananias Pereira da Cruz
Eduardo Monteiro Martins
Eleuza Rodrigues Paixão
Francisco Antonio de Sousa Brito
Luciana de Fátima Vidal
Ségismar de Andrade Pereira

A trajetória da política de atendimento a adolescentes envolvidos em ato infracional, no Brasil, é marcada pela doutrina da situação irregular, definida no antigo Código de Menores, que legitimava intervenções punitivas e correccionais. Apesar da superação desse modelo, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 — que institui a Doutrina da Proteção Integral, coresponsabilizando Estado, sociedade e a família em prover proteção para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes —, ainda persistem práticas represivas, culpabilizantes e que priorizam institucionalização dos adolescentes envolvidos em ato infracional.





O esforço nacional dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos para efetivar a Doutrina de Proteção Integral no Brasil tem sido uma difícil tarefa diante do histórico de negação de direitos da população pobre, negra e que se encontra em territórios de maior vulnerabilidade social. É nessa população que se identifica a maioria dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. A falta de acesso à cultura, ao lazer e à preparação para o mundo do trabalho amplia as vulnerabilidades sociais a que estão expostos.

A pesquisa “Mapa da Violência de 2012: a cor dos homicídios no Brasil”, do autor Julio Jacobo Waiselfisz, apresenta dados que apontam a vitimização de jovens negros, que, em 2002, era de 71,7% e, no ano de 2010, elevou-se para 153,9%. Assim, morrem proporcionalmente duas vezes mais adolescentes negros que brancos, na faixa-etária de 12 a 18 anos.

Priorizar o enfrentamento da pobreza está na agenda de governo e apresenta significativos resultados quando se observam as avaliações sobre o Programa Brasil sem Miséria, que permite o acesso à renda por meio do Programa Bolsa Família há mais de 50 milhões de pessoas, com acompanhamento das famílias na rede de proteção da Assistência Social, Saúde e Educação.

Nesta perspectiva, há a contribuição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem instalado pelo país uma ampla rede de equipamentos, a exemplo dos CRAS, dos CREAS e de seus respectivos serviços, para atender a população que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Dentre essa população, estão os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, na perspectiva da garantia da segurança de acolhida, de convivência e fortalecimento de vínculos, e de desenvolvimento da autonomia.

No que se refere ao atendimento de adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais, o SUAS prevê o Serviço de Medida Socioeducativa (MSE) em Meio Aberto de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Este serviço compreende a responsabilização pelo ato infracional e o acesso a direitos para a ressignificação de valores na vida social e pessoal. Ou seja, atua de modo a atingir os objetivos previstos nas medidas socioeducativas: responsabilização, desaprovação da conduta infracional e inclusão social.

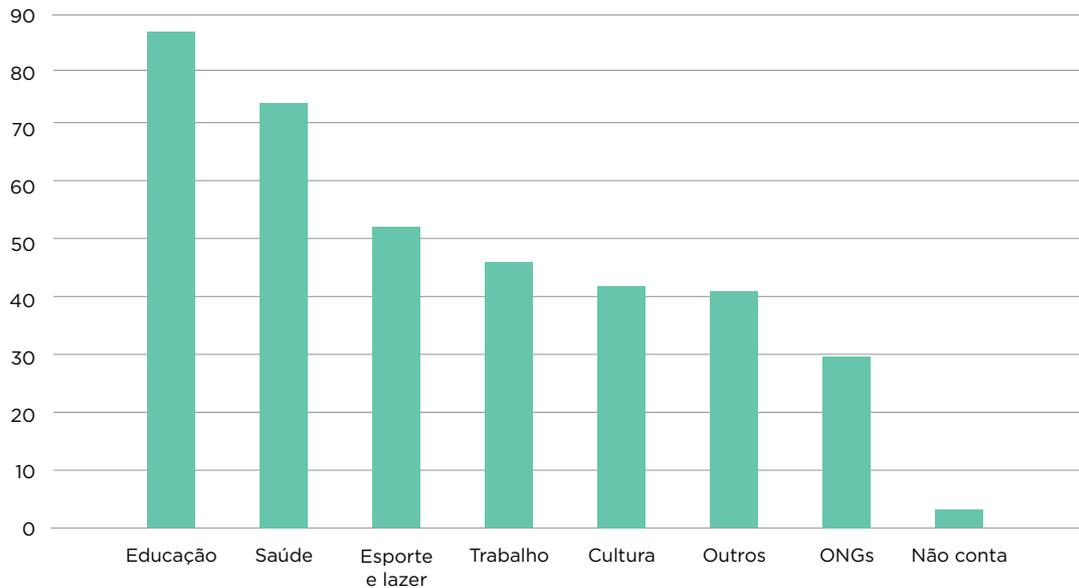
Para garantir a execução do serviço, priorizou-se, na agenda do Governo Federal, o estabelecimento de dotação orçamentária — desde o PPA de 2008 até o de 2011 — para dar início ao processo de cofinanciamento federal, de forma continuada. Atualmente, o repasse de cofinanciamento federal mensal é de R\$ 3.817.072,00 para 899 municípios, com meta de atendimento para 69.280 adolescentes. Cabe destacar que, para além da meta que é cofinanciada, segundo dados do Censo SUAS/CREAS 2012, o Serviço de MSE em Meio Aberto atendeu 88.022 adolescentes no ano de 2011. Isto sinaliza a necessidade de se avançar na pactuação de novos critérios de financiamento, agenda ainda prevista para o ano de 2013.

A intervenção socioeducativa consiste em um conjunto articulado de ações, das várias políticas setoriais, conforme estabelece a Lei do SINASE nº 12.594/2012, com destaque para Assistência Social, Educação e Saúde, com cada uma assumindo responsabilidades na oferta de serviços, ações e atividades que levem em consideração a especificidade do público em questão.

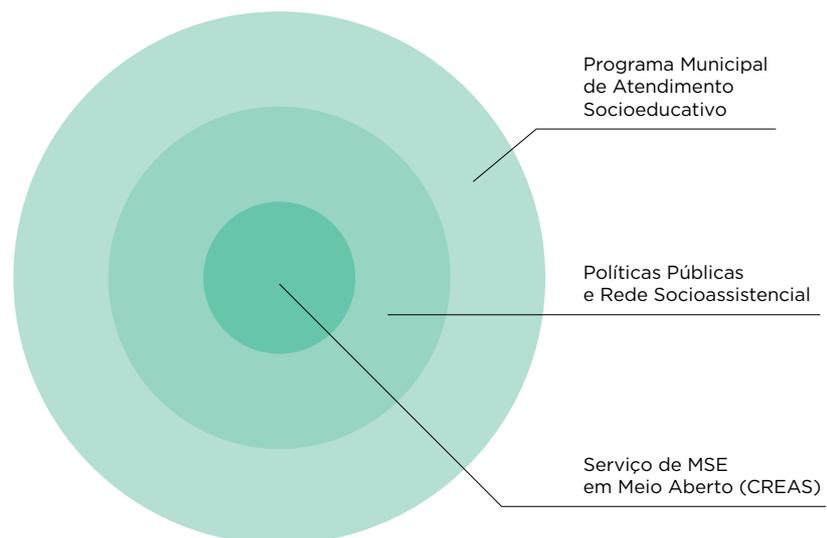
O quadro na página seguinte apresenta dados acerca da articulação do CREAS com as demais políticas setoriais e a rede socioassistencial.

DADOS DO CENSO SUAS/CREAS ACERCA DA RELAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DO SERVIÇO DE MSE EM MEIO ABERTO COM AS POLÍTICAS SETORIAIS E A REDE SOCIOASSISTENCIAL

PRINCIPAIS PARCEIROS DO CREAMS PARA INCLUIR OS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA NA REDE DE ATENDIMENTO – 2011



SISTEMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO





O Serviço Socioeducativo em Meio Aberto, ofertado nos CREAS, deve compor o Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo, que, em conjunto, forma o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, o qual agrega e articula ações das políticas públicas com objetivo comum de inserir o adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas na rede de proteção, viabilizando a aquisição de direitos sociais.

O SUAS, articulado com o SINASE, ao longo dos anos amplia a expansão do serviço, a qual representa investimento estrutural nos CREAS, potencializando as ações já em curso.

Em consonância com esse investimento, prevê-se, para 2013, o lançamento do “Caderno de Orientação Técnicas: Serviço de MSE em Meio Aberto”, contendo metodologia de atendimento qualificado a adolescentes envolvidos na prática de atos infracionais.

Este documento constitui-se em uma resposta da Assistência Social frente ao desafio de qualificar o Serviço de MSE, colaborando para a criação de alternativas contrárias ao discurso pelo rebaixamento da idade penal, fundamentados na leitura de que o ECA é permissivo e não responsabiliza o adolescente por seus atos.

O Levantamento Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, de 2011 — realizado pela Secretaria de Direitos Humanos/PR —, ao fazer um comparativo do número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado e aberto, mostra que, em 2010, havia 17.703 adolescentes atendidos em meio fechado, enquanto o número de adolescentes em meio aberto era de 69.650.

A proporção nacional, no exercício de 2009, era de 1 adolescente interno para 2 adoles-



centes em meio aberto. No ano de 2010, esta proporção passou de 1 adolescente interno para 3,9 adolescentes no meio aberto. Conforme supracitado, em 2011, o Censo SUAS 2012 registrou aumento de atendimento em meio aberto para 88.022 adolescentes, o que alterou positivamente essa proporção em 2011 e 2012, elevando-a para 4,5.

Enfim, a partir da relação do SUAS com o SINASE, o serviço ofertado por meio da proteção social especial possibilitou a construção conjunta de novos caminhos de participação na sociedade, alicerçando as bases de um conjunto de garantias necessárias para diminuir os índices de violência. Possibilitou, também, a socioeducação de adolescentes que foram envolvidos em ato infracional no desenvolvimento da cidadania, alicerçando respostas necessárias do Estado Brasileiro ao apelo imediato de redução da idade penal.



ANANIAS PEREIRA DA CRUZ
Educador Físico.
Técnico da Coordenação Geral de Medidas Socioeducativas da SNAS/MDS.



EDUARDO MONTEIRO MARTINS
Analista Técnico de Políticas Sociais. Coordenação Geral de Medidas Socioeducativas da SNAS/MDS.



ELEUZA RODRIGUES PAIXÃO
Assistente Social.
Técnica da Coordenação Geral de Medidas Socioeducativas da SNAS/MDS.



FRANCISCO ANTONIO DE SOUSA BRITO
Bacharel em Direito.
Coordenador Geral de Medidas Socioeducativas da SNAS/MDS.



LUCIANA DE FÁTIMA VIDAL
Assessora do DPSE/ SNAS/MDS.



SÉGISMAR DE ANDRADE PEREIRA
Psicólogo. Técnico da Coordenação Geral de Medidas Socioeducativas da SNAS/MDS.

ARTIGO

APOIO TÉCNICO E ASSESSORAMENTO AOS MUNICÍPIOS



O AMAZONAS TRANSPONDO AS DIFICULDADES GEOGRÁFICAS NO APRIMORAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Jane Mara Silva de Moraes de Oliveira
Silva Siveriano da Silva
Creusa Prata Silva



O Sistema de Seguridade Social pensado no Brasil tem sua base no paradigma do Estado de Bem Estar Social, voltado para garantia das condições básicas de existência a todos os cidadãos no que se refere à renda, aos bens e aos serviços, trata-se de um modelo assentado no reconhecimento do caráter universal da cidadania.

Sendo a Assistência Social integrante desse tripé, salienta-se que esta vem passando por profundas mudanças, desde a sanção da Constituição Federal de 1988 e atualmente consolidada com base no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O SUAS é resultante das principais deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) e passa a reorganizar ações e serviços em todo território nacional. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, por meio da organização participativa e descentralizada da Assistência Social com ações voltadas para a autonomia e emancipação dos segmentos vulnerabilizados socialmente.

Vale ressaltar que o Sistema é permeado por um projeto de desenvolvimento social que regula em todo país, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades na gestão com a oferta de serviços de caráter continuado ratificando a política pública de Assistência Social como dever do Estado e Direito do cidadão. A gestão proposta pelo SUAS pauta-se no Pacto Federativo no qual as atribuições, competên-

cias e responsabilidades são compartilhadas entre as três esferas de governo: federal, estadual e municipal, bem como o distrito federal na provisão das ações socioassistenciais.

A Política Nacional de Assistência Social — PNAS e sua regulamentação pela Norma Operacional Básica apresentam novos requisitos e responsabilidades a ser cumprida pelos entes federados em seu processo de gestão, sendo de responsabilidade dos Estados prestarem apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, tarefa que não vem sendo empreendida de forma simples, dadas as especificidades e necessidades de entendimento e discussão de conceitos fundamentais para ressignificação do papel do Estado.

Este relato discute a experiência do Estado na organização do processo de apoio técnico e assessoramento junto aos municípios, salientando o trabalho realizado pela equipe técnica da SEAS diante da importância do compromisso assumido por meio do pacto de aprimoramento de gestão.

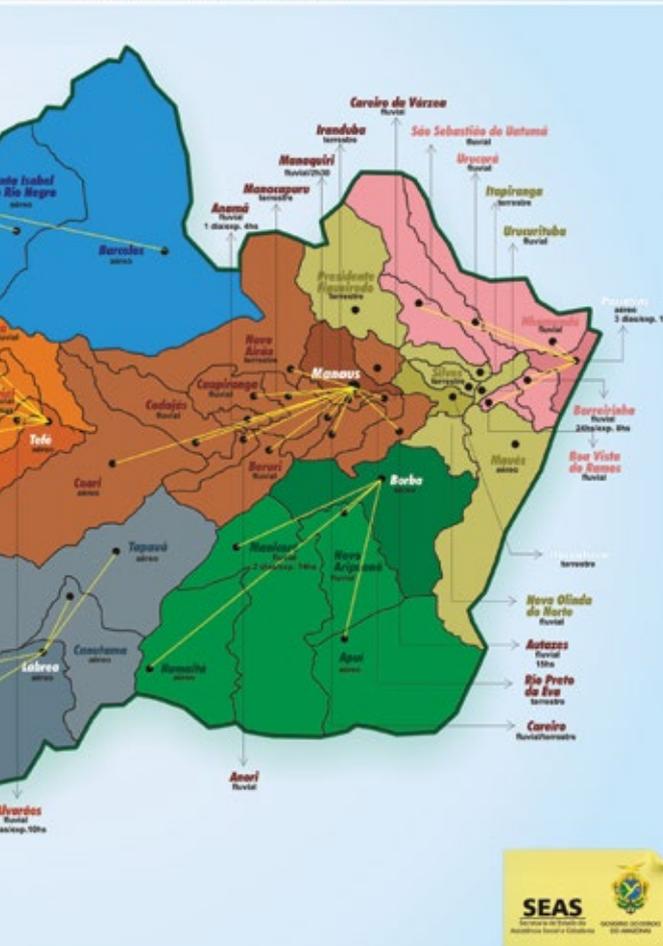
Diante das informações convém destacar que o Estado do Amazonas é a mais extensa das Unidades da Federação, com uma área territorial de 1.570.745.680 km², pertencente à região Norte do Brasil sendo o segundo mais populoso dos Estados que compõem essa região, possui 62 municípios e conforme o CENSO do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE/2010 sua população é de 3.480.937 habitantes, onde estão concentrados 1.802.525 residentes apenas na capital — Manaus e 1.678.412 distribuídos nos outros 61 municípios organizados em nove subregiões administrativas:

1. Região do Alto Solimões: Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamim Constant, São Paulo de Olivença, Santo Antônio do Içá, Tabatinga e Tonantins.

MAPA DAS SUBREGIÕES DO ESTADO DO AMAZONAS



ZONAS
de transporte das cidades para cidade pólo da calha



2. Região do Triângulo Jutai/Solimões/Juruá: Alvarães, Fonte Boa, Japurá, Juruá, Jutai, Maraã, Tefé e Uarini;
3. Região do Purus: Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá;
4. Região do Juruá: Carauari, Eirunepé, Envira, Ipixuna, Itamarati e Guajará;
5. Região do Madeira: Borba, Humaitá, Manicoré, Novo Aripuanã e Apuí;
6. Região do Alto Rio Negro: Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira;
7. Região do Rio Negro/Solimões: Ananã, Anori, Autazes, Beruri, Caapiranga, Careiro, Careiro da Várzea, Coari, Codajás, Iranduba, Manacapuru, Manaquiri, Manaus, Novo Airão e Rio Preto da Eva;
8. Região do Médio Amazonas: Itacoatiara, Itapiranga, Maués, Nova Olinda do Norte; Presidente Figueiredo; Silves e Urucurituba;
9. Região do Baixo Amazonas: Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Nhamundá, Parintins, São Sebastião do Uatumã e Urucará.

Ao lado, o mapa com a divisão das regiões administrativas e os meios de transporte aos municípios.

Pela baixa densidade demográfica 54,83% dos municípios são de pequeno porte I com até 20.000 habitantes, 35,48% de pequeno porte II com 20.001 a 50.000 e 6,45% são municípios de médio porte com 50.001 a 100.000. O Estado possui apenas um município de grande porte representando 1,61% com mais de 100.000 pes-

soas e uma metrópole com mais de 900.000 de acordo com a classificação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

É lícito afirmar que mesmo com um número pequeno de municípios são inúmeras as barreiras a serem transpostas por isso, antes de mergulhar no objeto da ação da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania — SEAS, se faz mister apresentar em qual contexto se dá essa atuação no Estado, sinalizando algumas questões fundamentais.

De acordo com dados da Secretaria de Planejamento o Amazonas possui baixa densidade demográfica e a maior parte da população vive às margens do rio. Nas áreas periodicamente alagadas é comum a construção de casas sobre palafitas.

Abriga o maior número de indígenas do Brasil: 27,5% do total, sendo os barcos os princi-

pais meio de transporte, responsáveis pela comercialização de produtos e condução de passageiros. A única via de acesso rodoviário ao Amazonas é a BR-174, inaugurada em novembro de 1998. No interior, mais da metade dos domicílios não têm água encanada e se abastecem de rios, poços ou nascentes.

Responsável por mais de 2% do PIB do país, o Amazonas gera 10 bilhões de dólares por ano (2004). Com a abertura brasileira às importações no início da década de 90, Manaus viveu grave crise econômica provocada pelo fechamento de várias fábricas e pelo aumento do desemprego. A força de trabalho empregada nas principais empresas da Zona Franca de Manaus (ZFM) reduziu-se de 32,6 mil trabalhadores em 1998 para 17,8 mil em 1999 e 13 mil em 2005.

O aumento da exportação dos produtos fabricados em Manaus seria fundamental para a



Equipe técnica da SEAS em direção à Comunidade Vila Amazônia, Parintins /AM. CRAS Rural.

NO AMAZONAS, HÁ UM CENÁRIO ONDE A POBREZA VAI ALÉM DA ECONÔMICA, SENDO ESSA TAMBÉM CULTURAL, SOCIAL E EDUCACIONAL, DAÍ A NECESSIDADE DE ENVIAR ESFORÇOS PARA ALCANÇAR OS MUNICÍPIOS COM DIFICULDADES NA GESTÃO DE SEUS SISTEMAS E ARTICULAÇÃO COM AS DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS

economia do Amazonas, para a balança comercial brasileira e para evitar o aumento do desemprego no Estado. No entanto, apesar de ser considerado um estado rico, as desigualdades sociais e regionais são bastante expressivas.

A geografia da região que é cercada por rios, também faz com que o acesso seja quase exclusivo por via fluvial, os voos regulares disponíveis não atendem a demanda dos municípios, há um contraste no acesso aos serviços e nas oportunidades entre a população da zona urbana e a da zona rural agravada pela pulverização em diversas comunidades ribeirinhas e indígenas, ratificando as situações de desigualdades não apenas regionais, mas de acesso a serviços, conhecimento, renda, entre outras questões que permeiam o cotidiano de parte da população em vulnerabilidade no Estado.

Ratificando tais afirmações os dados apresentados no Relatório de informações do Pro-

grama Bolsa Família e do Cadastro Único do Amazonas são reveladores quanto ao índice de desenvolvimento familiar que está em 0,52, apresentando as variáveis mais baixas no acesso ao conhecimento com 0,39, acesso ao trabalho com 0,18 e acesso a recursos com 0,4, indicadores significativos para nortear a construção de estratégias de intervenção que visem à melhoria tanto da gestão estadual, quanto da municipal, com foco no aumento na melhoria condições de vulnerabilidade em que parte da população de amazonenses sobrevive.

Partindo das informações acima, configura-se, no Amazonas, um cenário onde a pobreza vai além da econômica, sendo essa também cultural, social e educacional, daí a necessidade de enviar esforços para alcançar os municípios com dificuldades na gestão de seus sistemas e articulação com as demais políticas públicas e conselhos que exercem o controle das ações públicas.



Nesse contexto, a concepção do apoio técnico pela SEAS é balizada por pressupostos legais que se materializam nas ações diretas junto aos municípios, um dos parâmetros utilizados para o acompanhamento é a Resolução CIT Nº 8, de 14 de julho de 2010, que estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS a fim de que os Estados orientem e apoiem tecnicamente os gestores municipais no aprimoramento de sua capacidade de gestão e organização de seus sistemas.

A proposta de acompanhamento e apoio técnico foi pensada de forma a viabilizar uma ação planejada e participativa conforme a realidade local e se efetiva na organização e utilização de instrumentais técnicos que permitam visu-

alizar o acompanhamento dos serviços em relação aos repasses de recursos do cofinanciamento da União e do Estado, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS, em especial aqueles serviços preconizados na Resolução no. 109 de 11 de novembro de 2011.

Na operacionalização dos serviços socioassistenciais e benefícios de proteção social básica, os quais devem prever o acolhimento, convivência, socialização e aquisições para famílias e indivíduos, os técnicos da Gerência de Acompanhamento da Rede de Proteção Social/DPSB realizam análise dos relatórios mensais, demonstrado no sistema SUAS e os trimestrais encaminhados pelos municípios e após análise qualitativa e quantitativa dos serviços ofertados, é enviado material com orientações, destacando os pontos positivos

e necessidade de adequações na oferta dos serviços realizados com respectivos procedimentos e intervenções que a equipe pode realizar visando alcançar os objetivos e impactos conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Além do acompanhamento à distância por meio das análises dos relatórios e orientações a equipe técnica da SEAS realiza o assessoramento e o apoio mediante realização de visitas previstas em cronograma organizado pelos Departamentos. É precípuo destacar que os critérios utilizados para as visitas estão pautados no levantamento de três índices: índice de gestão do SUAS — IGDSUAS, índice de desenvolvimento dos CRAS — IDCRA e o índice de desenvolvimento familiar, a partir desse levantamento priorizam-se os municípios com menores índices, também são considerados os municípios contemplados com expansão para implantação de novos CREAS e CRAS.

Na visita realizada aos municípios é seguido um roteiro para realização do trabalho, a equipe de posse das informações planeja reuniões e oficinas técnicas a gestores, equipes de referências dos CRAS e CREAS, entre outros equipamentos sociais que ofertam serviços; representantes da rede privada e controle social, considerando as orientações de acordo com cada nível de gestão.

A orientação realizada possibilita a adequação gradual da gestão, quanto à melhoria dos serviços socioassistenciais ofertados e organizados por nível de complexidade, contribuindo para redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social e aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais, consequentemente resultando na melhoria da qualidade de vida das famílias, público alvo da Assistência Social. Baseado nestas prestações dos serviços socioassistenciais e na superação das dificuldades detectadas nos municípios, são solicitados Planos de Providências, instru-

NA VISITA AOS MUNICÍPIOS, A EQUIPE DE POSSE DAS INFORMAÇÕES PLANEJA REUNIÕES E OFICINAS TÉCNICAS A GESTORES, EQUIPES DE REFERÊNCIAS DOS CRAS E CREAS, ENTRE OUTROS EQUIPAMENTOS SOCIAIS QUE OFERTAM SERVIÇOS; REPRESENTANTES DA REDE PRIVADA E CONTROLE SOCIAL, CONSIDERANDO AS ORIENTAÇÕES DE ACORDO COM CADA NÍVEL DE GESTÃO

mental essencial onde o gestor, considerando a realidade socioeconômica e cultural, os serviços da rede socioassistencial e orçamento necessário, planejam as ações e prazos para adequações das situações encontradas. A exemplo disso, destacam-se os municípios de Careiro, Boa Vista do Ramos, Manacapuru e Tefé que de forma sistemática apresentaram resultados satisfatórios quanto ao aprimoramento da gestão local da assistência social. Outro aspecto importante para o alcance dos objetivos preconizados na Política Nacional de Assistência Social é a intersetorialidade como estratégia de gestão. Esta é enfatizada nas visitas, pois busca solucionar fatores complexos na articulação entre as distintas áreas, com o intuito de promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Diante disso, a intersetorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não. Ela não pode ser considerada antagonista ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, ou seja, deve-se realizar uma combinação entre política setorial com intersetorial, e não contrapô-las no processo de gestão (Sposati, 2006, p. 134).

Portanto, pensar na gestão dos Sistemas Locais de Assistência Social é contar com o processo de organização composto por equipe técnica capacitada para o atendimento, locais para acolhida, empoderamento no que diz respeito aos conteúdos. Em relação a este último aspecto pode-se ressaltar a necessidade de avanços na estruturação da vigilância socioassistencial, tanto no aspecto operacional, mas esse é um tema que tem muito ainda a ser explorado.

Além das viagens realizadas aos municípios a SEAS também realiza oficinas regionais e Encontros de gestores no intuito de nivelar as informações acerca das últimas pactuações da Comissão Intergestores Tripartite e delibe-

rações do Conselho Nacional de Assistência Social. Tanto que no mês de junho deste ano realizou o Encontro Estadual de Gestão e Controle Social no SUAS com a participação de 242 pessoas, entre Secretários Municipais de Assistência Social — 62, Secretários de Finanças — 38, Conselheiros Municipais de Assistência Social — 62 e técnicos das Secretarias Estadual e Municipal — 80.



O evento discutiu temas como reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, além da organização e funcionamento dos Fundos Municipais de Assistência Social, visto que o Estado aprovou a lei para o repasse automático fundo a fundo aos municípios. E contou com a participação dos técnicos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social. Na avaliação o conceito dado pelos profissionais e conselheiros foi muito bom, no entanto, fomos solicitados a fazer com mais

frequência. Para a SEAS o resultado também foi muito bom, pois, reuniu no mesmo evento Secretários de finanças e de assistência social, além dos conselheiros municipais.

Enfim, As ações desenvolvidas pela SEAS, junto aos municípios, ainda carecem de aprimoramento, os órgãos gestores dos municípios têm buscado organizar seus sistemas, mas a trajetória ainda será longa tendo em vista que o SUAS é um sistema dinâmico, flexível e em construção e as intervenções estão diretamente ligadas ao processo de imersão sistemática na realidade, que a todo momento sofre alterações. Nesse contexto, somos chamados constantemente a criar mecanismos que possam fazer a diferença no trabalho realizado a fim de efetivar o padrão de qualidade que vem sendo almejado no SUAS junto às populações vulneráveis socialmente.



JANE MARA SILVA DE MORAES DE OLIVEIRA
Assistente Social, especialista em Gestão das Políticas Sociais — Diretora do Departamento de Monitoramento e Informação da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania — SEAS/AM.



SILVIA SIVERIANO DA SILVA
Assistente Social, especialista em Gestão de Talentos — Diretora do Departamento de Proteção Social Básica, da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania — SEAS/AM.



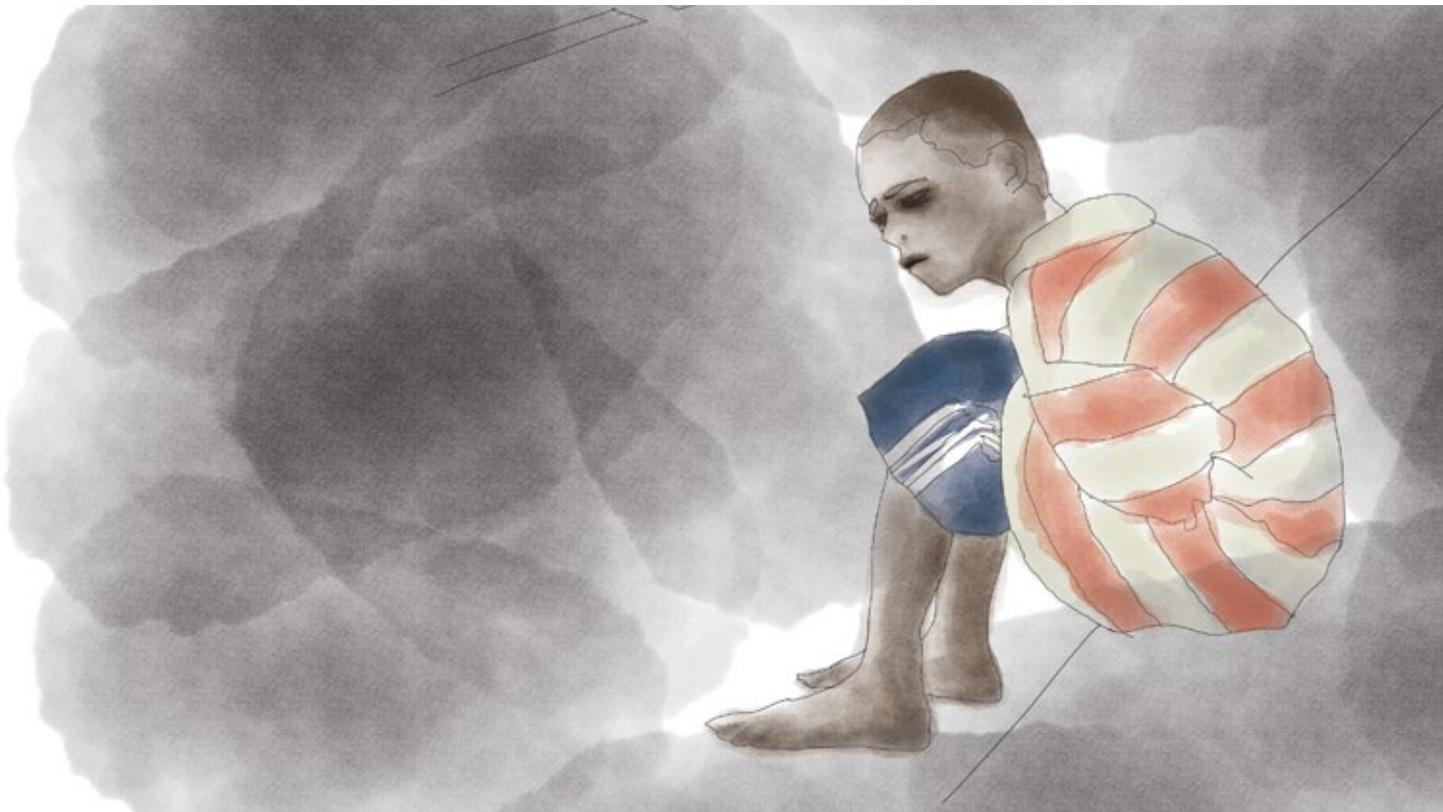
CREUSA PRATA SILVA
Assistente Social, Especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas — Gerente dos Serviços de Alta Complexidade — DPSE, da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania — SEAS/AM.

REFERÊNCIAS

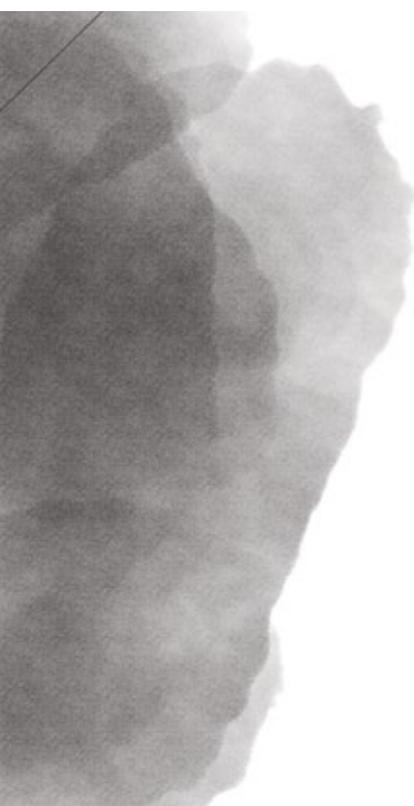
- ARRETCHE, Marta T. S. "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.
- _____. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Antonio de Paula. 19.ed. Rio de Janeiro: CP&A, 2005. (Série Legislação Brasileira série A; v.5).
- _____. Lei Orgânica da Assistência Social — Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993
- BRASIL, República Federativa do. Norma Operacional Básica da Assistência Social- SUAS, 2005.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social- PNAS. Resolução n.0 145 de 15 de outubro de 2004 e publicada no Diário Oficial da União — DOU em julho de 2005.
- BRAVO, Maria I.S. e PEREIRA, Potyara A.P. Política Social e Democracia — 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
- LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS in Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.0 87 — ano XXVII — setembro 2006, pp. 76-95
- MOTA, ANA ELIZABETE (Docente): Sobre a crise da seguridade social no Brasil; Cadernos Adufrj; 2000; 1; 4; ; 4; 7;Português; ; Impresso;
- PAIVA, Beatriz A de. O SUAS e os direitos socioassistenciais in Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.0 87 — ano XXVII — setembro 2006,pp. 96-131.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (et al). Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras — 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Gestão Pública Intersetorial: sim ou não?Comentários de Experiência. . in Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.0 85 — ano XXVII — março 2006.
- _____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. in Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n.0 87 — ano XXVII — setembro 2006,pp. 96-131.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira — A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil, ed. Revan, Rio de Janeiro, 1998, cap. 4.
- WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira — Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos, in Viana, Elias e Ibañez (orgs), Proteção Social Dilemas e Desafios, ed. Hucitec, São Paulo, 2005.

O ATENDIMENTO AO EM CONFLITO COM A DOS SISTEMAS SUAS

Clerismar Lyrio
Glicéria Mendes
Marta Nunes do Nascimento
Vivian de Souza Meira



ADOLESCENTE LEI NO CONTEXTO E SINASE



O presente artigo visa contribuir para o debate acerca da interseção entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), na perspectiva do atendimento ao adolescente em conflito com a lei em cumprimento de medida socioeducativa não privativa de liberdade; de Liberdade Assistida; e Prestação de Serviços à Comunidade (LA) e (PSC).

Nesta perspectiva, ao abordarmos a necessidade de maior intercomunicação entre estes dois sistemas, é fundamental trazermos à memória as bases fundantes da concepção que prevê a proteção à infância e adolescência no Brasil, sendo a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, um marco histórico desta concepção a partir do artigo nº 227, que define:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Neste contexto, o reconhecimento da responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, em relação aos cuidados e à proteção à infância e adolescência, torna-se premissa básica para a efetivação de políticas públicas que devem pautar-se na prevenção às situações de risco e vulnerabilidade social.

No entanto, em uma realidade marcada pela fragilidade da intervenção do Estado no cuidado e assistência às famílias e à própria sociedade, bem como a ocorrência de práticas instituídas de violações de direitos humanos da criança e do adolescente, não era de se espantar o progressivo aumento de adolescentes praticando atos infracionais. E, neste caso, o atendimento à infância e à adolescência passou a requerer forte articulação e intervenção de técnicos, gestores, legisladores e, principalmente, de movimentos sociais para buscar e fundamentar a necessidade de reconhecimento da proteção integral à criança e ao adolescente no país com base em princípios postulados pela Constituição de 1988.

É importante registrar que a Constituição de 1988 foi resultado de uma longa luta assumida por setores progressistas da sociedade, e possibilitou a inclusão de direitos civis, sociais e políticos na pauta pública brasileira. Ou seja, começaram a ser reconhecidos direitos historicamente violados da população, assim como passaram a ser exigidas medidas eficazes para rompimento de práticas e posturas autoritárias e violadoras de direitos.

“A década de 90 foi marcada pelos esforços e lutas dos setores progressistas da sociedade na implementação e regulamentação de direitos sociais inscritos na constituição. Foram regulamentadas as áreas da criança e do adolescente, da seguridade social, da saúde, da assistência social, da educação e da previdência social, com amplas discussões e pactuações entre diversos atores, que, organizados, representavam os segmentos sociais envolvidos.” (CARVALHO, Alysson, 2002, pg. 14)

É importante destacar, no entanto, que, apesar das conquistas alcançadas na Constituição de 1988, o país — impactado pelos influxos políticos e econômicos do leste europeu — observou a questão social mundialmente ficar mais agravada, empurrando um grande contingente populacional a condições de miséria e de profunda exclusão. Além disso, em meio às diversas crises de cunho político, econômico e social potencializadas pela globalização, a atenção à infância e adolescência no Brasil possuía como principal resposta a essas demandas, a institucionalização enquanto estratégia de isolamento social daqueles considerados indesejáveis. Esta situação mobilizou diversos técnicos, legisladores e movimentos sociais, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), para alcance de uma legislação que expressasse as estratégias de efetivação dos direitos sociais, bem como a desconstrução de paradigmas que mantiveram, durante décadas, diversas famílias, crianças e adolescentes pobres invisíveis no acesso a bens e serviços públicos.

Nesse contexto de mobilização e articulação, nasce o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) –Lei nº 8069/90 –, que homologa o artigo 227 da Constituição Federal, garantindo a proteção integral à infância e adolescência, na perspectiva de afirmar estes segmentos enquanto pessoas humanas

APESAR DAS CONQUISTAS ALCANÇADAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, O PAÍS — IMPACTADO PELOS INFLUXOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO LESTE EUROPEU — OBSERVOU A QUESTÃO SOCIAL MUNDIALMENTE FICAR MAIS AGRAVADA, EMPURRANDO UM GRANDE CONTINGENTE POPULACIONAL A CONDIÇÕES DE MISÉRIA E DE PROFUNDA EXCLUSÃO.

em processo de desenvolvimento, sujeitos de direitos civis, humanos e sociais e prioridade absoluta no atendimento às suas necessidades básicas e fundamentais.

As políticas de saúde, educação, assistência social, segurança pública, esporte, cultura e lazer, dentre outras, são requisitadas a formar uma rede articulada de proteção que insira a criança e o adolescente enquanto prioridade no atendimento, rompendo a lógica do isolamento da atenção e apoio às famílias e adolescentes.

É necessário ressaltar que, em 1993, é homologada a Lei Orgânica da Assistência (LOAS), que traduz mudanças radicais no campo da política de assistência social, imprimindo o reconhecimento da Assistência Social como política pública e direito do cidadão. Diante deste contexto, iniciam-se a organização e execução de serviços socioassistenciais que, ano a ano, são discutidos, formulados e reorganizados de forma a atender as legislações e garantias de segmentos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. É interessante destacar que, desde 2004, o enfoque no atendimento à infância e adolescência no âmbito da proteção social especial (PSE)¹ já presumia o atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Nota-se que o referenciamento das medidas socioeducativas em meio

¹ Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) destaca que são serviços da PSE de média complexidade: Serviço de Orientação e Apoio Sociofamiliar, Plantão Social, Abordagem de Rua, Cuidado no Domicílio, Serviço de Habilitação e Reabilitação na Comunidade das Pessoas com Deficiência, Medidas Socioeducativas em Meio Aberto — Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA).

aberto, no âmbito da assistência social, é oriundo do entendimento de que, além da responsabilização, o atendimento ao adolescente em conflito com a lei e sua família requer orientação e apoio com vistas a conciliar a responsabilização com proteção e defesa de direitos, conforme materializado no ECA, reconhecendo esse segmento frente à prática de delito enquanto sujeitos de direitos.

Em 2006, é apresentado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O SINASE, enquanto sistema integrado, articula os três níveis de governo para o desenvolvimento dos programas de atendimento, considerando a intersetorialidade e a corresponsabilidade da família, comunidade e Estado — peças fundamentais para a efetivação da garantia de direitos e estratégia importante para prevenção do ato infracional.

Em 2012, o SINASE é materializado pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que, conforme o Artigo 1º, § 2º, possui o objetivo de efetivar a:

“I — Responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II — Integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III — Desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.”

O SINASE estabelece a execução das medidas socioeducativas em níveis diversos, com vistas a prevenir a institucionalização e buscar romper com práticas violadoras de direitos no histórico de vida desse adolescente; bem como visa garantir, assim, a efetiva cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, dentre as proposições de articulação das políticas públicas e mobilização da rede de atenção à infância e adolescência para cumprimento de um atendimento digno e ressignificante na vida deste adolescente.

Neste caso, a execução das medidas socioeducativas compreendem responsabilidades interinstitucionais, que deverão ser organizadas no território envolvendo o Sistema de Garantia de direitos, políticas públicas e instâncias de controle social, com a finalidade precípua de responsabilizar o adolescente que cometeu ato infracional e garantir direitos a este segmento, que foi historicamente criminalizado e vítima de uma série de injustiças sociais.

Por hora, vale lembrar que, apesar do avanço legislativo no tocante à proteção e à responsabilização do adolescente que comete ato infracional, a integração das políticas setoriais ainda não alcançou força suficiente para pro-

mover a cidadania desses adolescentes frente à realidade de criminalização da pobreza, aumento da violência, precário acesso a bens e serviços públicos e uma grande pressão social, que, desconhecendo os processos fundantes da criminalização da juventude e a violação de direitos da infância e adolescência negra e pobre, reivindica o rebaixamento da idade penal, acreditando ser esta a melhor medida de atendimento aos adolescentes que cometem ato infracional.

Ao vislumbrar o atendimento ao adolescente em conflito com a lei na perspectiva do SUAS e do SINASE, não podemos acreditar que somente o marco legal é o suficiente para garantir o real atendimento a esses adolescentes. É necessário reconhecer que estes sistemas fazem parte de uma engrenagem que converge e diverge em determinados momentos, não podendo ser vistos como uma tábua de salvação, pois sua articulação requer um o comprometimento dos gestores, investimento financeiro que privilegie a capacitação e valorização permanente e continuada das equipes de atendimento dos serviços socioeducativos e a prevenção à institucionalização, articulação entre as diversas políticas públicas e o atendimento pautado em uma rede integrada e articulada.

AO VISLUMBRAR O ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NA PERSPECTIVA DO SUAS E DO SINASE, NÃO PODEMOS ACREDITAR QUE SOMENTE O MARCO LEGAL É O SUFICIENTE PARA GARANTIR O REAL ATENDIMENTO A ESSES ADOLESCENTES.

Dentro deste bojo, é necessário destacar o papel das equipes técnicas dos serviços socioassistenciais de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, frente a à complexidade da demanda apresentada no cenário brasileiro, bem como, as frequentes adversidades apresentadas pelos limites institucionais, que enfraquecem e fragilizam as propostas transformadoras da socioeducação. Podemos destacar que a atuação destes trabalhadores requer o enfrentamento cotidiano para desconstrução de paradigmas e práticas de violência institucional, bem como requer o reconhecimento da incompletude institucional e, acima de tudo, a necessidade de articulação entre as políticas

VERIFICAMOS A NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO E ARTICULAÇÃO DOS SERVIÇOS JUNTO À REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL LOCAL E SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS, QUE PRECISAM, DE FATO, RECONHECER CADA UM O SEU PAPEL E INTERVIR MEDIANTE PROPOSTAS QUE GARANTAM DIREITOS

públicas, com a finalidade de se fazer cumprir os princípios e diretrizes postuladas em lei que protege a infância e adolescência.

Neste contexto, passa a ser defendida a premissa de que o trabalho técnico realizado pelas equipes da PSE de média complexidade deve garantir aos adolescentes que cometeram o ato infracional o devido apoio e orientação para que não venham a reincidir no ato, e, assim, possam construir novos valores e práticas que transformem suas vidas. Esta intervenção deve estar contextualizada, ainda, em um trabalho técnico social que compreenda as condições sociohistóricas que esses adolescentes e suas famílias estão inseridos, relacionando tais questões às singularidades manifestadas pelos adolescentes em cada ato infracional cometido. Ou seja, não há como pensar a execução do serviço sem que equipe técnica seja permanentemente capacitada e valorizada diante dos desafios impostos em seu cotidiano.



MARTA NUNES DO NASCIMENTO

Assistente Social. Técnica de referência da GPSE/SEADH. Pesquisadora na área de defesa dos direitos da pessoa idosa e do segmento LGBT.



VIVIAN DE SOUZA MEIRA

Assistente Social. Técnica de referência da GPSE/SEADH. Especialista em Democracia Participativa, república e movimentos sociais. Pesquisadora na área da defesa de direitos da juventude e sobre as questões de gênero e raça.

Não bastasse reconhecer os desafios apresentados às equipes técnicas dos serviços, é fundamental ressaltar a necessidade de que sejam garantidos maiores investimentos nos serviços da proteção social especial em todas as esferas do Governo. <?>Deve-se observar que a lógica de atendimento e acompanhamento requerem estratégias diversas e criativas para alcance dos objetivos dos serviços que, se não estiverem matriciados na família e no território, podem comprometer sobremaneira qualquer proposta de proteção e responsabilização.

Ao voltarmos nosso olhar ao território, verificamos a necessidade de integração e articulação dos serviços junto à rede de proteção social local e sistema de garantia de direitos, que precisam, de fato, reconhecer cada um o seu papel e intervir mediante propostas que garantam direitos. Nestes aspectos, podemos destacar a importância da atuação da União no que se refere a apoiar mais os Estados quanto a à articulação interinstitucional entre a assistência social e o sistema de justiça, haja vista as diversas lacunas, crises políticas e dificuldades de diálogo que comprometem a execução qualificada do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios. Destaca-se a existência, em diversos Estados, da sobreposição de ações efetivadas pela assistência social e a justiça, além da incompreensão a respeito do que consiste o Programa de Medidas Socioeducativas e o Serviço de LA & e PSC, resultando em assessorias e orientações técnicas incompatíveis e isoladas sobre a respeito dos aspectos dos sistemas SUAS e SINASE.

Concluímos apontando, ainda, a necessidade de um maior envolvimento das políticas públicas que compreendem o SINASE na discussão a respeito das medidas socioeducativas no seio público, ampliando a qualidade dos serviços e a divulgação dos resultados frente a à realidade apresentada. Resulta-se, disso, ampliar o debate junto a movimentos sociais, bem como com o legislativo e com a própria população, para maiores esclarecimentos diante da feroz luta que reivindica a redução da maioria penal sem calcular os fatores sociais, políticos e econômicos causadores desta série de violências no país.



GLICÉRIA MENDES
Assistente Social.
Técnica de referência da GPSE/SEADH.



CLERISMAR LYRIO
Assistente Social. Gerente da Gerência de Proteção Social Especial (GPSE) da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo (SEADH). Pesquisadora na área de defesa de direitos da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, : Senado, 1998.
- _____. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, : 16 jul. 1990.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social/PNAS. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, : 2011.
- _____. Lei n.º 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SinaseSINASE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, : 19 jan. 2012.
- CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter. Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora: UFMG, 2002.-
- VOLPI, Mário; Sem liberdade, sem direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA DE JUSTIÇA

Jucimeri Isolda Silveira

A relação entre a política de assistência social, o Ministério Público e o Judiciário ocupa boa parte da agenda de debates nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Isso porque as demandas por estudo social e parecer “sufocam” as equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS).

Mas o desafio central do SUAS, em tempos do aprofundamento de seu marco regulatório e de sua difusão política, para além da negação das demandas do sistema de justiça, é delimitar a função protetiva da rede socioassistencial, distanciando-se de atribuições como investigação e produção de elementos técnicos para subsidiarem as decisões das autoridades judiciárias.

As normatizações recentes na assistência social possibilitaram a organização de uma rede de atendimento às necessidades sociais, contribuindo no fortalecimento da referência pública no acesso aos direitos. Ou seja, o SUAS favorece a visibilidade das violações e sua reversão mediante ações preventivas e de recomposição de direitos de modo articulado com demais políticas públicas e órgãos de defesa.

É preciso fortalecer a especificidade da assistência social na relação com órgãos de defesa, considerando a tendência predominante no sistema de proteção social brasileiro, desta política assumir demandas e responsabilidades de outras políticas e de órgãos afetos. Tal processo é mais preocupante quando é considerada a realidade dos municípios brasileiros de insuficiências quanto à capacidade de gestão na oferta de um conjunto de serviços sociais públicos.

Ao mesmo tempo, prevalece a tendência de encaminhamentos frágeis na relação entre as políticas de proteção social. Nesse sentido, a função precípua do CREAS no campo da proteção social não contributiva é atender e acompanhar pessoas e famílias com direitos violados, requerendo uma série de provisões para a garantia do acesso ao direito socioassistencial, para além das mediações com o sistema de justiça.

Importante destacar que a posição estratégica dos equipamentos de assistência social favorece o estabelecimento de fluxos nos encaminhamentos e nas soluções em rede, facilitando o alcance de indivíduos e famílias com direitos violados. Entretanto, o fluxo deveria ser a assistência social demanda o sistema de justiça quando necessário, no que se refere aos conflitos e situações insustentáveis.

Obviamente que os posicionamentos técnicos devem ser relativos aos acompanhamentos, às condições objetivas e subjetivas dos indivíduos e famílias no acesso aos direitos, sem contudo produzir elementos técnicos diretamente relacionados às funções dos órgãos de defesa. É preciso desfragmentar as necessidades humanas, os indivíduos sociais, atuar de modo integrado, complementar, sem com isso assumir funções de desvirtuam as finalidades dos serviços.

As equipes possuem autonomia de sugerir e acompanhar processos que tramitam no sistema de justiça, estabelecer contatos com técnicos do Poder Judiciário, do Ministério Público, com o Conselho Tutelar, ou qualquer outro órgão. Assim, mais do que propor fluxos rígidos de atendimento é preciso definir momentos de atuação específica e conjunta visando o interesse dos usuários no acolhimento de suas demandas e das especificidades de situações traumáticas e por vezes insustentáveis, quanto à qualidade do vínculo afetivo.

A relação entre o campo sócio-jurídico e a assistência social revela um conjunto de desafios orientados pela crítica à judicialização dos conflitos, criminalização dos pobres, conformando a prevalência de instituições que reforçam o Estado Penal, em detrimento dos objetivos Constitucionais de realização da justiça social. Outros debates e encaminhamos comparecem: ações intersetoriais efetivas na prevenção de violações; desenvolvimento social e territorial no fortalecimento da cultura do direito; novas metodologias de solução de conflitos e fortalecimento de medidas socioeducativas; aprimoramento das ações para antecipação de provas, no âmbito do sistema de segurança e justiça, produção de perícias para responsabilização do agressor e indicação das condições psíquicas e sociais de pessoas vitimizadas; reordenamento das instituições públicas e privadas de acolhimento, com implantação de protocolo de desinstitucionalização para a garantia da convivência familiar e comunitária; fortalecimento das ações em rede para acesso aos serviços e garantia de direitos; entre outros.

Para contribuir no debate sobre a relação entre sistema de justiça e assistência social convidamos o Dr Leonardo Dantas Nagashima, Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que atua na 1ª Vara de Família, tendo exercido a função de Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente (CAOP Infância e Juventude)



1. As demandas do Judiciário e do Ministério Público, por meio de relatórios e pareceres, aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) compõem a agenda de avanços no aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. Qual sua avaliação? Ampliar as equipes específicas resolve? Como avançar nesta relação quando impera o interesse dos usuários, especialmente de crianças e adolescentes?

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) — novo em essência e definitivamente consolidado no Ordenamento Jurídico, por meio da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011

— surgiu como importante elemento de promoção de direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade ou violação de direitos. A Assistência Social, agora pensada de forma sistêmica e com diferentes níveis de complexidade, integra uma gama de serviços, cujo foco deve ser, sempre, prevenir ou minimizar os riscos e danos decorrentes da interferência negativa de fatores sociais na vida de indivíduos e suas famílias.

O SUAS, nessa perspectiva, presta-se a executar os serviços que se encontram muito bem delineados na Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social — a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. E, para que esses serviços possam ser executados, faz-se

necessário, além da identificação das vulnerabilidades pelos próprios equipamentos socioassistenciais, uma integração da Assistência Social às instituições que, igualmente, trabalham com os públicos em situação de vulnerabilidade, numa atuação verdadeiramente em rede.

Ocorre, contudo, que ainda persiste a ideia, disseminada em grande parte por membros dessa rede (membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e Autoridades Policiais), de que a Assistência Social deve ficar encarregada de analisar toda e qualquer verificação de vulnerabilidade, o que se concretiza por meio de requisições de pareceres, relatórios e visitas domiciliares.

Com base nessa premissa, os casos são repassados à Assistência Social para que esta, antes de prestar qualquer serviço que lhe é típico, elabore um relatório sobre um caso que, muitas vezes, sequer trata de vulnerabilidade social ou violação de direitos. É uma forma equivocada de suprir a ausência de equipe multidisciplinar dos demais integrantes da rede com a utilização da estrutura da Assisten-

cia Social, possibilitando, como consequência, um lastro probatório mínimo que possibilite a atuação dos órgãos requisitantes.

Essa postura, além de gerar uma sobrecarga aos profissionais da área socioassistencial, ainda acaba gerando uma fragilidade que impede, muitas vezes, o próprio reconhecimento da Assistência Social como um Sistema. Além disso, o volume de trabalho aumenta de tal forma que os profissionais da Assistência Social acabam por não executar ou executar de forma ineficaz os serviços socioassistenciais. Muitas vezes, inclusive, num abuso do poder de requisitar, a rede encaminha ofícios concedendo prazos exíguos para o devido cumprimento das requisições, dando ensejo à caracterização do crime de desobediência e, conseqüentemente, à instauração de processos criminais.

Tais posturas, além de não contribuírem para o fortalecimento da atuação em rede, ainda dissociam os profissionais das suas reais atribuições. E isto ocorre porque não cabe à Assistência Social a elaboração de pareceres sociais e relatórios que sirvam como prova para os outros órgãos públicos.

OS ÓRGÃOS SOCIOASSISTENCIAIS DEVEM SER DEMANDADOS QUANDO, DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO, FOR VERIFICADA A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO OU INSERÇÃO DO INDIVÍDUO (OU SUA FAMÍLIA) NOS SERVIÇOS OFERECIDOS, EM COMPLEMENTO À ATUAÇÃO DE OUTRO INTEGRANTE DA REDE.

Se existe algo a ser requisitado da Assistência Social, que sejam os serviços, pois, dessa forma, se vê atendido o princípio da incompletude institucional — justamente o princípio que fundamenta a atuação integrada ou em rede. Pareceres e estudos sociais que não tenham por fundamento a inserção do usuário na rede socioassistencial devem fazer parte de uma atuação que, com a Lei nº 12.435/2011, ficou definitivamente para trás.

Com isso, quero dizer que os órgãos socioassistenciais devem ser demandados quando, da análise do caso concreto, for verificada a necessidade de atuação ou inserção do indivíduo (ou sua família) nos serviços oferecidos, em complemento à atuação de outro integrante da rede. Não para que a Assistência Social funcione como verdadeiro assessor ou perito dos demais órgãos públicos, numa posição que, muitas vezes, se assemelha até à submissão.

Essa é uma questão que deve ser resolvida com a formação das equipes multidisciplinares por parte dos demais integrantes da rede. Os Poderes e Instituições dessa rede devem manter equipes interprofissionais para auxiliar as suas atuações finalísticas. Há, exemplificativamente, para o Poder Judiciário, a obrigatoriedade de manter equipes multidisciplinares em quadro próprio em relação ao público infantojuvenil, nos termos do art. 150 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Enquanto não formadas as equipes multidisciplinares nos demais integrantes da rede, contudo, como os indivíduos em situação de vulnerabilidade não podem ficar desamparados pelos Órgãos Públicos ou sem uma resposta Estatal — especialmente aqueles indivíduos que gozam da garantia da prioridade absoluta, como os idosos e as crianças e adolescentes — não há como negar o atendimento às requisições que são formuladas à Assistência Social (e essa foi a linha do Recurso Especial nº 1.308.666/MG), especialmente porque, muitas vezes, as demandas que dão origem às requi-

sições são demandas próprias da Assistência Social e, como tais, devem ser absorvidas pelos serviços por ela oferecidos.

É bom que se diga que não pode haver inércia dos órgãos na formação das equipes multidisciplinares de forma indefinida. A omissão deve ter prazo para acabar, mesmo que, para isso, sejam provocados órgãos de controle, tal com se deu com o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Um dado interessante ainda deve ser ressaltado. Em muitos municípios, os únicos profissionais de Psicologia e Serviço Social são justamente os que trabalham na Assistência Social. Como compatibilizar, então, a atuação desses profissionais com as requisições formuladas? Vejo duas soluções:

1. o caso é encaminhado à Assistência Social e esta insere o indivíduo (e sua família, caso seja necessário) nos serviços socioassistenciais, com posterior envio de informações sobre essa inserção ao órgão requisitante, possibilitando, assim, o efetivo acompanhamento dos serviços prestados e, se for o caso, novas medidas, inclusive judiciais; ou
2. se a atuação dos profissionais for focada não nos serviços, mas nos relatórios, pareceres e visitas domiciliares, que haja um prévio cadastramento desses profissionais perante o órgão requisitante, a fim de que haja a devida contraprestação remuneratória pelo trabalho desempenhado.

Não se concebe mais que profissionais sejam demandados para auxiliar a atividade de outro órgão, com prejuízo das atividades regularmente desenvolvidas, e não sejam remunerados por essa atividade. Esse é um passo difícil, que encontra raízes históricas, mas que precisa ser dado.

AO SEREM ATRIBUÍDOS NÍVEIS DIFERENCIADOS DE COMPLEXIDADE AO SUAS, POSSIBILITOU-SE UMA MAIOR ESPECIALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

2. Um dos grandes desafios na qualificação da Assistência Social é o reordenamento da proteção especial, a exemplo dos acolhimentos para crianças e adolescentes que não acompanham a legislação e as orientações nacionais. Qual sua opinião a respeito?

Ao serem atribuídos níveis diferenciados de complexidade ao SUAS, à semelhança do que ocorreu com o Sistema Único de Saúde, possibilitou-se uma maior especialização dos serviços socioassistenciais, concentrando serviços de maior complexidade em municípios que realmente necessitem desses serviços, numa combinação entre a demanda e contingente populacional.

Esses serviços, prestados pela equipe de proteção social especial, concentram casos mais graves, em que a violação de direitos já ocorreu e, por esse motivo, devem ser pautados por regramentos mais rígidos e por padrões diferenciados, que atendam, ao mesmo tempo, o bem-estar do indivíduo e proporcionem uma ampla integração do serviço às demais diretrizes do SUAS, especialmente ao acesso às políticas sociais básicas.

O grande entrave é que alguns dos serviços prestados, e aqui me refiro especificamente à alta complexidade, já eram oferecidos antes da regulamentação que se tem na

atualidade. Na verdade, o acolhimento institucional é bem anterior ao modelo de Assistência Social adotado pela Constituição Federal de 1988. E como, então, compatibilizá-los com os novos regramentos?

Esse é um problema sério, pois, se de um lado devem ser exigidas as leis e orientações técnicas para as unidades existentes, por outro, existe uma população que, infelizmente, ainda necessita do serviço. Ser legalista, nesse caso, não resolve. Fechar os olhos para a lei também não.

Se forem adotados os regramentos em sua literalidade, poucas seriam as unidades de acolhimento que se encontrariam aptas à execução dos serviços, devendo, pois, as que não se enquadram, serem fechadas. Mas não é esse o objetivo que se extrai do SUAS. O processo de adequação das unidades de acolhimento às normas deve ser gradual. Isso não significa que deve ficar estagnado ou à espera de uma legislação mais branda ou uma orientação que as beneficie.

Pelo contrário, entendo, inclusive, que pontos cruciais como a integração com a política da Assistência Social, equipe profissional e estrutura mínimas e higiene devem ser requisitos essenciais para o funcionamento das unidades de acolhimento. Isto porque, em alguns pontos, não se pode transigir. Em outros, eventualmente, podem ser firmados Compromissos de Ajustamento de Conduta para que sejam sa-



nadas as irregularidades. Assim é que vejo a atuação, com razoabilidade.

Não sendo possível a adequação em quaisquer dos pontos que entendo por cruciais, e seguindo uma diretriz legal, não há como se ter a reordenação dos serviços.

3. Percebe-se uma tendência contemporânea de judicialização dos conflitos, da questão social. Em muitas situações, o acolhimento tem sido a primeira e não a última alternativa. Como avalia tal tendência?

O acolhimento institucional, para os integrantes da rede de proteção, soa sempre como a solução que, mais rapidamente, se apresenta para o resguardo dos interesses dos indivíduos em situação extrema de vulnerabilidade ou com os direitos claramente já violados. Antes de ser a melhor, é, na verdade, a situação mais cômoda.

À frente do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça em defesa da Infância, da Juventude e da Família, do Ministério Público do Rio Grande do Norte, seguindo as orientações técnicas do serviço de acolhimento, sempre defendi que o acolhimento institucional somente pode surgir como opção quando, efetivamente, não houver mais alternativa para a proteção dos indivíduos com seus direitos violados, em respeito a um dos princípios que norteiam o próprio acolhimento: o princípio da convivência familiar e comunitária.

Assim, devem ser tentados todos os recursos à disposição da rede, para que, juntamente com a Assistência Social, seja providenciado o acompanhamento por pessoas da família, o fortalecimento de vínculos familiares, a localização da família extensa e o acolhimento, por pessoas da comunidade, nos locais em que se mostra viável o acolhimento familiar. E essa integração é fundamental, até porque a situa-



ção familiar dificilmente chega a um momento extremo sem que se tenha atingido patamares inferiores de vulnerabilidade ou outras formas de violação de direitos.

Dessa forma, se há um fluxo de atuação definido, se os integrantes da rede de proteção dialogam e são acessíveis, muitos dos problemas conseguem ser resolvidos antes que haja qualquer violação de direitos. Mas esse ideal, que é focado nas reuniões e audiências concentradas — tal como preconizado na Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente — ainda se encontra longe da realidade de muitos municípios brasileiros.

Com isso, infelizmente, quando os casos são encaminhados ao Ministério Público (como um dos integrantes da rede, que detém a legitimidade para promover o acolhimento institucional) percebe-se que não foi feito o devido acompanhamento pela rede de proteção

no momento adequado, e a situação se mostra, muitas vezes, sem solução aparente. Não são feitas buscas de familiares extensos, não se executam serviços socioassistenciais prévios, não são ouvidas pessoas da comunidade. E, aí, a ideia do acolhimento surge como a opção apta a, efetivamente, proteger os indivíduos (apesar de, frise-se, nem sempre ser a única opção). Nesse momento, então, tem-se a judicialização.

É preocupante essa situação. Em alguns municípios, tive a oportunidade de acompanhar profissionais que já sinalizavam como primeira opção o acolhimento institucional sem sequer serem buscadas outras alternativas. Algo realmente está errado. Se até os profissionais da Assistência Social buscam a judicialização como primeira opção, é porque, ou os serviços não estão funcionando adequadamente, ou a rede não está bem formada.

A culpa não é do serviço, mas de como o interpretamos. E esse excesso de pedidos de

acolhimento mostra que precisamos reinterpretá-lo.

4.A Secretaria Nacional de Assistência Social e as instâncias colegiadas do SUAS intensificarão o processo de reordenamento dos acolhimentos. Como o Ministério Público pode contribuir?

Na estrutura dos Ministérios Públicos dos Estados, encontram-se previstos os Centros de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça, órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, que têm entre suas atribuições a de estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções.

Esses Centros de Apoio Operacional, muitas vezes, buscam, respeitada a autonomia funcional do membro da instituição, a uniformização da atuação do Ministério Público em determinadas matérias mais especializadas, como é o caso do Sistema Único da Assistência Social, sugerindo atuações conjuntas ou remetendo informações técnico-jurídicas às Promotorias de Justiça como parâmetro da atuação ao Promotor de Justiça, numa tradução do posicionamento da Instituição sobre determinada matéria.

Uma aproximação da Secretaria Nacional da Assistência Social e das instâncias do SUAS com esses Centros de Apoio pode ser um excelente meio de pautar o Sistema Único da Assistência Social nos mais diversos Ministérios Públicos. Ela possibilita, assim, que o acolhimento possa ser debatido com maior profun-

didade e, inclusive, que haja um maior intercâmbio de informações entre aqueles órgãos e o Ministério Público, o que dá ensejo às orientações técnico-jurídicas dos Centros de Apoio Operacional e, como consequência, à deflagração de atuações simultâneas por parte de todos os Promotores de Justiça envolvidos.

Como são muitos os Estados (e levando-se em consideração que nem todos possuem Centros de Apoio focados no SUAS), a melhor forma para a aproximação mencionada é por meio do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), vinculado ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça (CNPG). Neste grupo, existem comissões temáticas que podem debater o reordenamento dos serviços de acolhimento e, ainda, traçar estratégias de auxílio à Secretaria Nacional de Assistência Social e demais instâncias colegiadas do SUAS.

É bem verdade que o tema SUAS já vem sendo estudado no âmbito do Ministério Público brasileiro, mas, em alguns Estados, vê-se esse debate ainda de forma bem incipiente. Por isso, e considerando que a legislação do SUAS é recente (apesar de a Política Nacional da Assistência Social já contar com quase dez anos) é premente essa aproximação.

Discutida a matéria, o Ministério Público pode ser um grande impulsionador da adequação das unidades às diretrizes legais, pois pode auxiliar na fase negocial, firmando Compromissos de Ajustamento de Conduta ou, mesmo, na fiscalização das unidades, e, ainda, provocando o Judiciário a apreciar as adequações que se fizerem necessárias, por meio das ações civis públicas. Tenho certeza de que a maior beneficiária da aproximação entre Assistência Social e Ministério Público será a sociedade.



JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA

Assistente social, mestre em Sociologia pela UFPR, doutora em Serviço Social pela PUCSP, assessora do FONSEAS, Superintendente de Planejamento na FAS – Curitiba, docente da PUCPR, desenvolveu consultoria em gestão do trabalho pelo Pnud/MDS/SNAS.



LUCIA CORTES DA COSTA*

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA DE JUSTIÇA

A sociedade brasileira vive um momento importante da sua história com a comemoração dos 25 anos da Constituição Federal de 1988. Nesses anos, as mudanças nas relações institucionais do Estado foram marcantes. Aprofundar a democracia exige uma maior interação entre os poderes instituídos e a dinâmica das relações sociais.

O avanço democrático e a consagração dos direitos de cidadania colocaram novas demandas para o Estado. O acesso à justiça ampliou a pauta das decisões e do papel do Poder Judiciário na sociedade. Os conflitos entre os direitos de cidadania e o fornecimento de serviços e benefícios pelo Poder Executivo transformaram-se em demandas judiciais. Também os conflitos familiares, os casos de abandono, negligência e violência compõem o conjunto de questões que chegam ao sistema de Justiça, envolvendo o Poder Judiciário e a atuação do Ministério Público.

Na entrevista com o membro do Ministério Público, foram destacados aspectos importantes desse contexto, no qual o fortalecimento da democracia redefiniu a pauta de demandas colocadas pela sociedade ao Poder Judiciário e ao próprio MP, levando a alguns impasses na consolidação da rede de proteção dos direitos do cidadão.

A Política Pública de Assistência Social — consagrada como direito de cidadania e inserida na seguridade social — vem protagonizando um papel decisivo para a inclusão ao campo da proteção social os segmentos sociais marcados por uma trajetória de vida em situações de riscos e vulnerabilidades. A consolidação do SUAS, organizado por níveis de proteção básica e especial, expandiu a atuação da assistência social nos municípios brasileiros, fortalecendo a construção de uma rede de proteção social. No entanto, nem sempre os demais poderes do Estado, inclusive o Poder Judiciário, amplia-

ram seu quadro de técnicos diante dessas demandas relacionadas aos direitos de cidadania.

O aumento das demandas e a diversificação dos temas levados ao Poder Judiciário têm demonstrado a insuficiência do seu quadro de técnicos para atender, dentro da urgência necessária, a defesa de direitos do cidadão. Tal fenômeno tem repercutido no aumento de pedidos de pareceres e trabalho de perícia para os técnicos da Política de Assistência Social, desviando o foco de atenção do trabalhador do SUAS, de atendimento da proteção social, para o cumprimento de “ordem Judicial” na realização de trabalhos de perícia e/ou visitas e relatórios para instruir processos judiciais. Sobre essa questão, é relevante a posição do Promotor em destacar a necessidade de um trabalho em rede, respeitando a organização do SUAS.

Em suas palavras, destaca: “Uma integração da Assistência Social às instituições que, igualmente, trabalham com os públicos em situação de vulnerabilidade, numa atuação verdadeiramente em rede”.

O SUAS não pode ser colocado como um instrumento/recurso para suprir as demandas de outras instituições, desvirtuando-se dos objetivos e di-

O SUAS ATUA DE FORMA PREVENTIVA ÀS SITUAÇÕES QUE LEVAM AO ABRIGAMENTO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS

retrizes da Política de Assistência Social. O Promotor afirma que a postura do Poder Judiciário, em querer suprir a ausência de equipe multidisciplinar através da estrutura da Assistência Social, é equivocada e tem repercussões negativas para o trabalho realizado pelos assistentes sociais na oferta de serviços que estão devidamente tipificados no SUAS. Essa situação tem tornado conflituosas as relações entre o Poder Executivo, especialmente a gestão do SUAS, e o Poder Judiciário, com repercussões negativas na construção de um trabalho de rede de proteção aos direitos do cidadão. Muitos assistentes sociais são demandados para realizar trabalhos técnicos para o Poder Judiciário, e a negativa a essa requisição tem se constituído em crime de desobediência. Dessa forma, recai sobre o profissional o peso da falta de estrutura da rede de proteção e inibe a capacidade do poder Executivo — os Gestores da Política Pública de Assistência Social — em fazer frente a esse aumento de demanda de trabalho fora das diretrizes do SUAS e da tipificação dos serviços.

Certamente, tal situação exige uma maior interação entre os Poderes Executivos e Judiciário, bem como a decisiva participação do Ministério Público, pois se faz urgente atender as demandas de proteção dos direitos de cidadania e dar vazão aos processos judiciais sem, no entanto, submeter o SUAS aos

constrangimentos da falta de capacidade de técnicos de outras instituições. Acertadamente, o Promotor afirma: “É bom que se diga que não pode haver inércia dos órgãos na formação das equipes multidisciplinares de forma indefinida”.

O MP, como legítimo defensor dos direitos de cidadania, ao colocar os Termos de Ajustamento de Conduta ao Poder Executivo, exigindo a oferta de serviços aos cidadãos, não pode desconhecer as condições em que se efetivam as políticas sociais. Se é um avanço democrático o aumento de demandas contra o próprio Estado, coisa impensável em período de ditadura, de outro lado não podemos deslegitimar a construção democrática e participativa do SUS e do SUAS. Assim, ao mesmo tempo em que a judicialização dessas questões forçam o Estado no cumprimento de suas obrigações diante dos direitos do cidadão, pode-se, também, descaracterizar a divisão de poderes/funções, impondo ao Executivo o cumprimento de decisões nem sempre pautadas nas diretrizes dessas políticas sociais.

O tema do acolhimento institucional de crianças e adolescentes evidencia a falta de capacidade do Estado na oferta de serviços dentro das normas legais e dos padrões de qualidade já definidos pelo CONANDA. Nesse sentido, a atuação do MP, ao exigir uma adequação das instituições de abrigo (públicas ou filantrópicas) às normas legais e aos padrões de qualidade, é ponderada com a efetiva capacidade de se cumprir todas essas determinações num curto prazo. Tal situação não pode resultar numa omissão do MP e do Poder Judiciário em fazer valer os direitos de cidadania, mesmo que, de forma progressiva e incremental, o Poder Executivo, responsável pela oferta de serviços (de forma direta ou através da rede filantrópica) deve adequar-se às normas legais.

O SUAS — ao viabilizar um trabalho de proteção social com o objetivo de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários — atua de forma preventiva às situações que levam ao abrigamento e violação de direitos. Assim, é preciso que os trabalhadores do SUAS tenham condições de cumprir suas atividades de acordo com os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social, e não como um profissional voltado para atender demandas de outras instituições.

Há avanços a comemorar nesses 25 anos de construção democrática e, ainda, muitos desafios a se enfrentar. Os embates entre o Sistema de Justiça e a Assistência Social devem estar guiados pela defesa dos direitos de cidadania e pela efetiva construção de uma rede de proteção social.

* **LUCIA CORTES DA COSTA** é assistente social, bacharel em Direito, com Doutorado e mestrado em Serviço Social pela PUC/SP, pós doutorado em Sociologia na UAB / Espanha e em economia pela Unicamp/IE.



DENISE RATMANN ARRUDA COLIN*

DESAFIOS AFINS PARA O SUAS E O SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL

O processo de democratização após a Constituição Federal tem marcado profundamente a organização das instituições e das políticas sociais brasileiras, dentre as quais a assistência social. Esse processo tem sido acompanhado de uma evolução no campo jurídico e normativo que implicou, por um lado, em avanços no exercício democrático e no reconhecimento de direitos do cidadão, e, por outro, na construção de bases para o arranjo institucional que viabiliza a execução das políticas públicas que atuam no campo da defesa e responsabilização e da proteção social.

Todavia, este processo é muito recente no Brasil. São 25 anos de Constituição Federal e, no caso da assistência social, 20 anos de Lei Orgânica de Assistência Social. A implantação da assistência social como política pública para a concretização das previsões legais tem avanços ainda mais recentes que podem ser pontuados, tais como: a estruturação de equipamentos públicos e a prestação de serviços continuados em articulação com a sociedade civil; a ampliação da destinação dos recursos públicos federais para a área na última década; a implantação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003; a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004; e, por fim, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2005.

O SUAS assumiu a responsabilidade de integrar, com outras políticas setoriais, o Sistema de Proteção Social Brasileiro, por meio da oferta de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A proteção social básica inaugurou uma nova perspectiva de atuação na área que passou a operar também na proteção proativa, ofertando serviços para

famílias em situação de vulnerabilidade social. No campo da proteção social especial, o sistema buscou superar o enorme desafio de reordenar a rede preexistente, sob a lógica da atenção integral e do comando único na organização destas ofertas, e ampliar a cobertura de atendimento.

A assistência social tem à sua frente um horizonte marcado pela necessidade de levar atendimento qualificado e com equidade aos cidadãos, enfrentando a realidade de um país de dimensão continental, com 70% dos municípios com menos de 20.000 habitantes e grande diversidade regional, com povos e comunidades tradicionais, populações vivendo em locais isolados e de difícil acesso e custos elevados para assegurar determinadas ofertas, como os serviços especializados da proteção social especial e as lanchas da assistência social.

A expansão mais significativa de recursos do orçamento federal para apoio aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial ocorreu a partir de 2010, com o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e, posteriormente, com o Plano Brasil sem Miséria, Plano Viver sem Limite e Programa Crack, é possível estaduais vencer.

Com a expansão do financiamento federal e a adesão necessária dos gestores municipais e estaduais, foi possível ampliar de forma bastante significativa a cobertura de atendimento pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o processo de expansão nos últimos anos possibilitou, ainda, a ampliação da cobertura e reordenamento de outros serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial e dos Programas socioassistenciais, de modo a assegurar maior adequação das ofertas à realidade brasileira contemporânea.

Nesse período, a assistência social avançou no processo de descentralização político-administrativa e na primazia da responsabilidade do Estado na prestação desta política pública. Em poucos anos, alcançou extensa capilaridade, sendo que, em setembro 2013, 99% dos municípios brasileiros já contavam com recursos do governo federal para apoio à oferta de PAIF pelos CRAS. Isso fez com que profissionais como assistentes sociais e psicólogos, por exemplo, chegassem à rede pública em muitas localidades brasileiras.

Apesar desses avanços, que são significativos para o período de oito anos, vale considerar que este é um processo ainda em construção. Há muitos desafios ao SUAS, como a implantação da rede especializada de atendimento, particularmente nos municípios de pequeno porte. Houve um crescimento importante no cofinanciamento federal da oferta do PAEFI, com correspondente implantação dos CREAS nos municípios com mais de 20.000 habitantes, atingindo 96% dos municípios com este perfil. Em outubro de 2013, ocorreu a pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) acerca do modelo e dos critérios de partilha dos recursos para o cofinanciamento federal deste

serviço e do serviço de acolhimento para crianças e adolescentes de forma regionalizada no país. No caso dos CREAS, temos o desafio de ampliar a cobertura para cerca de 80% dos municípios brasileiros. Nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes o desafio é ainda maior. Assim, a atuação em 2013 e o cofinanciamento federal da oferta regionalizada destes serviços demarcam apenas o início do processo de mudança nesta realidade, que, certamente, levará anos, pois trata-se de alterar um cenário histórico de séculos sem que o poder público brasileiro pudesse se responsabilizar e assegurar estes atendimentos à população.

A Norma Operacional Básica do SUAS — NOB SUAS 2012, adotou o tema do aprimoramento da gestão e a qualificação da oferta dos serviços como eixos centrais para o SUAS. Isto porque, apesar do avanço na capilaridade, é preciso assegurar a prestação de atendimentos com um padrão de qualidade e territorialização. Os investimentos no Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS), a partir de 2011, têm buscado justamente o aprimoramento da gestão, de modo a consolidar as bases do sistema no país, com repercussões na melhor estruturação e qualificação dos serviços e programas disponibilizados à população. Na mesma perspectiva, o Programa CapacitaSUAS iniciou a destinação, em 2012, de recursos do cofinanciamento federal para a capacitação de trabalhadores, gestores e conselheiros do SUAS. A Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), assegurou a possibilidade de utilização de recursos do cofinanciamento federal para o pagamento de profissionais que atuam nas equipes de referência do Sistema nos municípios, Estados e Distrito Federal, observado o percentual de até 60%, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Assistência Social.

Todavia, há muitos desafios nesse campo, dentre os quais a desprecarização dos recursos humanos da área, com a realização de concursos públicos e a composição das equipes de referência dos CRAS e CREAS em conformidade com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS — NOB-RH/SUAS.

Cabe salientar que a política de assistência social ainda enfrenta o legado histórico do voluntariado e do assistencialismo, que, de um lado, coloca aos entes federados o dilema da composição de quadros profissionais próprios e, por outro, exige a constante qualificação das intervenções profissionais. Também temos a demanda posta às políticas públicas de implantação recente, de construção de conhecimento na academia, com avanços nos currículos de graduação e no campo da pós-graduação. A partir da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, foi constituída a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. Com o apoio de 101 universidades brasileiras que integram a Rede, os Estados e DF realizarão a formação continuada no formato presencial e à distância do Programa Capacita-SUAS.

Nesse contexto, é de se observar que os desafios enfrentados no Sistema de Justiça para assegurar equipes interprofissionais também são observados na política de assistência social. Ademais, quando os profissionais estão presentes no SUAS, não é incomum que os municípios se deparem com

outras questões, como a dificuldade em assegurar a convergência entre as demandas existentes e o número de profissionais disponíveis nos equipamentos públicos para o atendimento nos serviços, o registro de informações necessárias ao monitoramento, a inclusão da população no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o acesso ao PBF e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A política de assistência social desempenha um papel importante no sistema de proteção social brasileiro, de forma a responder efetivamente, em conjunto com outras políticas públicas setoriais, ao acesso aos direitos sociais, com elevada intersecção com o Sistema de Justiça. O atendimento às famílias e nos diversos serviços tipificados, na perspectiva do apoio à construção de novas possibilidades de convivência familiar e inclusão social, denota a importância desta política na atenção à população. Quando a assistência social é chamada a ocupar a lacuna das equipes interprofissionais do Sistema Judiciário ou do Ministério Público, o que se observa é uma demanda para exercício estranho às suas funções de ofertar proteção social, assegurar os direitos socioassistenciais e realizar a vigilância socioassistencial, o que pode ter impactos negativos no cumprimento de suas atribuições legais.

Este chamado à assistência social para ocupar funções outras é histórico no Brasil. Foi apenas com a Constituição Federal e com a LOAS que o país pôde evoluir na definição do escopo e atribuições desta política, assegurando que a população em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal e social pudesse ter acesso a serviços e benefícios específicos, e não mais como atenção suplementar. Foi somente a partir da aprovação da Lei nº 12.101/2009, ainda, que a certificação das entidades beneficentes de saúde e educação passou a ser realizada pelos respectivos ministérios.

A cobertura de atendimento e a composição das equipes interprofissionais na assistência social não são questões já superadas no SUAS, que enfrenta estes desafios, assim como o Sistema de Justiça, o que demanda o aperfeiçoamento destas instituições, tão necessárias para assegurar direitos ao cidadão em um país diverso, com dimensão continental. Assim, essas lacunas devem nortear a busca de respostas e de avanços na perspectiva de garantir a possibilidade de um trabalho integrado e em rede que conduza a resultados mais efetivos.

* DENISE RATMANN ARRUDA COLIN é titular da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Assistente Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Assistente Social do Ministério Público do Estado do Paraná, com atuação também na docência. Foi gestora estadual de assistência social do Estado do Paraná no período entre 2003 e 2009.

REORDENAMENTO DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO: UM PASSO NECESSÁRIO PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS ENQUANTO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Mariana de Sousa Machado Neris

Éverton Luís Pereira

Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo

Niusarete Margarida de Lima

Lívia Daniela Gonçalves Nunes

1. PARADIGMAS DA OFERTA DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO NO BRASIL

A cultura de institucionalização remonta ao início da colonização brasileira. Ela faz parte de um movimento sócio-histórico que construiu, em tempos de outrora, uma sociedade com base na exclusão e na “higienização” dos espaços coletivos, especialmente os urbanos. Crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e pessoas idosas — principalmente aquelas pertencentes às classes populares de baixa renda — foram os grupos mais afetados neste processo de institucionalização. Essa cultura, marcada pela separação desses grupos da família de origem por meio do acolhimento em abrigos, concebia o direito como restrito e pautado na noção de ordem e de linearidade de padrões de vida e de formas de ser e estar no mundo, e, ainda, pela perspectiva assistencialista pautada em medidas paliativas de contenção de problemas sociais imediatos. Esta foi uma das faces da organização da sociedade que perdurou por muitos anos no país.



A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

0
1
2
3
4
5
6

10
20
30
40
50
60
70
80

a b c d e f g h i j k l m n o p q r s t u v w x y z

RESIDÊNCIA INCLUSIVA
Legenda legenda legenda

O abrigo figurava como o lugar ideal para educar adequadamente ou “recuperar” crianças e adolescentes ou “outros desviantes”; adotava um modelo tradicional de atendimento; e era aceito socialmente como uma possível solução — ou mesmo a única — para o problema das crianças, adolescentes, idosos e das pessoas com deficiência. Este modelo persistiu por um longo período e caracterizava-se por:

- Não respeitar a individualidade nem a história de vida das pessoas;
- Não estar inserido na comunidade, nem preservar laços familiares e comunitários;
- Revitimizar em vez de reparar; e
- Violar direitos ao invés de proteger.



**OS SERVIÇOS DE
ACOLHIMENTO
INTEGRAM OS
SERVIÇOS DE
PROTEÇÃO
SOCIAL
ESPECIAL
DE ALTA
COMPLEXIDADE.
OS QUAIS VISAM
ASSEGURAR
PROTEÇÃO
INTEGRAL A
FAMÍLIAS E
INDIVÍDUOS.
QUE, POR UMA
SÉRIE DE
MOTIVOS E/
OU RAZÕES,
PRECISAM SER
AFASTADOS DO
SEU NÚCLEO
FAMILIAR E
COMUNITÁRIO
DE ORIGEM**

Esses pressupostos nortearam as ações de institucionalização e as metodologias aplicadas nos abrigos durante séculos e séculos na história do Brasil. Evidentemente, esta prática não era comum apenas em nível nacional, mas também foi recorrente em várias partes do mundo. Nas últimas décadas, temos assistido a uma modificação gradual desta visão. Por um lado, ocorreram mudanças significativas nos marcos regulatórios, que passaram a refletir e atuar sob o novo paradigma da proteção integral aos grupos supracitados como sujeitos de direitos. Destaca-se, dentre estes marcos, o do direito à convivência familiar e comunitária. Por outro lado, a sociedade passou a encarar com outros olhos a diversidade humana (geracional, corporal, de estilos de vida, entre outros), o que provocou, também, mudanças nos graus de exigência para novos patamares de qualidade das políticas públicas.

Não podemos deixar de mencionar, como ponto nodal nas mudanças societárias, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, documento amplamente difundido e comumente adotado pelo Brasil como baliza conceitual e normativa. Nele, todos os seres humanos são sujeitos de direitos e iguais. Palavras como autonomia, liberdade, vida familiar, social e comunitária, entre outras, são utilizadas como formas de garantir que todos sejam vistos de igual forma e, mais do que isso, que sejam respeitadas as condições e as diversidades dos estilos de vida.

Outros importantes marcos regulatórios das últimas décadas contribuíram para essa mudança de perspectiva. A própria Constituição Federal, de 1988, inovou, trazendo a convivência familiar e comunitária como um direito a ser garantido. Leis específicas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), também trouxeram, com bastante ênfase, tanto a questão da proteção do direito à convivência familiar e comunitária e a excepcionalidade do afastamento da família, quanto às normas e princípios que devem ser seguidos na oferta de serviços de acolhimento. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 2008, valoriza e reconhece, sob a equivalência de emenda constitucional, os direitos das pessoas com deficiência à vida independente e sua inclusão e participação plena na comunidade. Os direitos das pessoas em situação de rua foram reconhecidos definitivamente no país por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

No âmbito da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), regulamentada no ano de 2004, instituiu uma série de garantias sociais, de forma territorializada, para populações que são consideradas vulneráveis, trazendo o convívio ou vivência familiar, comunitária e social como uma das seguranças a ser alicerçada. Tendo como matriz a centralidade na família, objetiva prestar apoio para a potencialização de suas capacidades, de modo a proporcionar o fortalecimento de vínculos. A PNAS instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que organiza de forma sistêmica as ações por níveis de complexidade. Dos níveis mais básicos aos mais complexos, o SUAS busca prevenir e atuar em situações de vulnerabilidade e risco social e violação de di-

reitos, de forma articulada entre os diferentes entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Os serviços de acolhimento integram os serviços de proteção social especial de alta complexidade, os quais visam assegurar proteção integral a famílias e indivíduos, que, por uma série de motivos e/ou razões, precisam ser afastados do seu núcleo familiar e comunitário de origem.

A dicotomia existente entre a prática verificada na oferta dos serviços de acolhimento e o padrão de atendimento exigido pelas normativas vigentes e pelas mudanças sociais acima citadas demonstra a necessidade urgente de se iniciar um processo denominado de reordenamento. Este processo possui um caráter multidimensional, que altera desde a concepção da dinâmica societal, alcançando a prática e a atuação ético-política da proteção social.

Embora reconheçamos todo o avanço normativo, ainda é um grande desafio a ruptura dos preceitos arcaicos e o reordenamento dos serviços de acolhimento, de modo que deixem de atuar como mecanismo de exclusão social para serem instrumentos de restabelecimento de direitos. De acordo com a PNAS/2004:

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento (p. 37)

QUADRO 1 DIRETRIZES E OBJETIVOS PARA A OFERTA DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE:

DIRETRIZES	OBJETIVOS
Excepcionalidade do afastamento do convívio familiar	
Direito à convivência familiar e comunitária	Ofertar serviços de acolhimento de forma personalizada e em pequenos grupos, rompendo com modelos totalizantes e segregacionistas
Preservação, fortalecimento ou resgate dos vínculos familiares e comunitários, ou construção de novas referências, quando for o caso	Oferecer ambiente seguro, acolhimento com dignidade e com padrões de qualidade
Potencialização da família/ indivíduo na sua capacidade protetiva e na superação de suas dificuldades	Preservar e respeitar a identidade e a história de vida dos usuários
Acesso a direitos socioassistenciais	Potencializar, junto à família/indivíduo, a sua capacidade protetiva
Ética, respeito à diversidade, singularidade, dignidade, acessibilidade, inclusão social e não discriminação	Potencializar os recursos dos indivíduos e famílias para a superação da situação vivenciada
Participação dos usuários nas decisões e fomento à construção de novos projetos de vida	Contribuir para o fortalecimento ou resgate de relacionamentos familiares, comunitários e com o contexto social
Respeito à autonomia individual e familiar na construção de trajetórias de vida	Oportunizar a construção de novas referências familiares e comunitárias, quando for o caso
Atendimento personalizado, individualizado e em pequenos grupos	Contribuir para o fortalecimento do protagonismo, da participação social e da autonomia
Fortalecimento da capacidade de proteção das famílias, inclusive por meio da ampliação do acesso a direitos socioassistenciais, suportes e apoios	Prevenir agravamentos e possibilitar a (re)construção de projetos de vida, junto com os (as) usuários (as)

Elaboração: Coordenação Geral de Serviços de Acolhimento/DPSE/SNAS/MDS, 2013.

Assim, os serviços de acolhimento devem atuar em articulação com os demais serviços da rede SUAS, com as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, de forma a potencializar as estratégias de proteção e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o desenvolvimento de potencialidades e a conquista de maior grau de independência individual e social. Para tanto, cabe aos gestores da política de Assistência Social, em todos os níveis da federação, unir forças em prol da garantia desses direitos socioassistenciais. O reordenamento, portanto, deve ser adotado como um importante e necessário processo de consolidação dessa mudança de paradigma.

2. REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO

Um grande desafio, que é colocado para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país, é o de reordenar os serviços de acolhimento e romper com práticas incompatíveis com os marcos regulatórios vigentes. O termo “reordenamento” vem sendo adotado no contexto da Política Nacional de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes para se referir ao processo de qualificação dos Serviços de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes. O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) define o reordenamento institucional como:

(...) um novo paradigma na política social que deve ser incorporado por toda a rede de atendimento do país. Reordenar o atendimento significa

QUADRO 2 SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO TIPIFICADOS, SEGUNDO O PÚBLICO E A UNIDADE DE OFERTA:

SERVIÇO	PÚBLICO	UNIDADE DE OFERTA
Serviço de Acolhimento Institucional	Criança e Adolescente	Casa Lar Abrigo Institucional
	Adultos e famílias	Casa de passagem Abrigo Institucional
	Mulheres em situação de violência	Abrigo Institucional
	Jovens e adultos com deficiência	Residência Inclusiva
	Pessoas Idosas	Casa Lar Abrigo Institucional
Serviço de Acolhimento em República	Jovens entre 18 e 21 anos	República
	Adultos em processo de saída das ruas	
	Pessoas Idosas	
Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Crianças e Adolescentes	Unidade de referência da Proteção Social Especial
		Residência da Família Acolhedora

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS nº 109/2009. Elaboração: Coordenação Geral de Serviços de Acolhimento/DPSE/SNAS/MDS, 2013.

reorientar as redes pública e privada que, historicamente, praticam o regime de abrigo, para se alinharem à mudança de paradigma proposto. Este novo paradigma elege a família como a unidade básica da ação social e não mais concebe a criança e o adolescente isolados do seu contexto familiar e comunitário.(BRASIL, 2006, p. 67)

Reordenar, portanto, é reorientar práticas e ideologias em busca de um novo paradigma sociopolítico, que leve em conta as novas formas de fazer política pública, garantindo a integralidade da proteção. O reordenamento coloca no centro a convivência familiar e comunitária, almejando, sempre que possível, o restabelecimento dos vínculos rompidos ou o restabelecimento progressivo de novos vínculos ou de graus diferenciados de emancipação. Pouco a pouco, o termo “reordenamento” foi ganhando força para se referir ao mesmo processo de qualificação de serviços que envolvem outros públicos, na mesma perspectiva da garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Exemplo desse processo é o reordenamento dos serviços de acolhimento para pessoas com deficiência, para pessoas em situação de rua e para pessoas idosas.

Os parâmetros para a oferta dos serviços de acolhimento, de forma geral, devem observar os aspectos *gerais* e *específicos*. Os aspectos gerais dizem respeito ao conjunto de diretrizes e objetivos que devem ser adotados para a organização da rede de oferta dos serviços de acolhimento, sejam para qual público deles necessitar, em qualquer modalidade de oferta. Já os aspectos específicos consideram as especificidades do público-alvo dos serviços a que se destinam, o grau de autonomia e independência, a relação familiar e comunitária, entre outras particularidades.

Quando abordamos os aspectos gerais, temos, em perspectiva, os elementos constantes no Quadro 1 como bases para a qualificação de serviços existentes e a implantação de novos serviços de acolhimento, conforme a necessidade. São diretrizes e objetivos aplicáveis a todos os serviços de acolhimento tipificados, conforme Quadro 2.

Já os aspectos específicos da oferta dos serviços devem considerar as particularidades dos públicos e modalidades de oferta. Respeitar isto é, também, um dos pressupostos do reordenamento. As particularidades são infinitas e construídas pelo histórico do processo de institucionalização, pelas formas específicas de ver e viver ou pelas necessidades pontuais de cada grupo.

Considerando o processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes, é fundamental levar em consideração o fator tempo como um elemento significativo nas alternativas de ser proteção integral. A provisoriedade do acolhimento de crianças e adolescentes requer maior investimento no acompanhamento da família de origem com vistas à reintegração familiar. Também devem ser empreendidos esforços no sentido de se manter o convívio com a família, nuclear ou extensa, em seus diversos arranjos.

Quando abordamos a Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência em situação de dependência, é importante destacar que o desenvolvimento de ações conjuntas no âmbito das políticas públicas, como saúde,



Acervo DPSE / MDS

OFICINA SOBRE CENTRO DIA E RESIDÊNCIA INCLUSIVA
MDS



educação, habitação, transporte, cultura, esporte e lazer vêm oportunizar, a estas pessoas o resgate das potencialidades individuais, e, à sociedade, conviver de forma mais próxima com a diversidade humana. Essa vivência é enriquecedora. Traz a oportunidade de resgatar valores, laços familiares e dignidade humana.

Para a população em situação de rua, devem ser estruturados serviços de acolhimento que respeitem as pessoas enquanto sujeitos de direitos e possibilitem a construção de projetos de vida, ainda que não se inclua, de imediato, a reintegração familiar ou a saída das ruas. O serviço deve assegurar a qualidade da oferta em patamares de dignidade e cidadania, de forma que o serviço não se torne mais um instrumento de discriminação e agravamento da condição de vida dessa população.

Mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de filhos, devem ser acolhidas em locais sigilosos, de forma a ampliar a sua proteção. Esta condição desafia a gestão do serviço de acolhimento a qualificar e construir devidamente fluxos e articulações em rede, de forma a preservar a identidade e história de vida das usuárias, contribuir com a gradativa superação dos motivos que levaram ao acolhimento e, conseqüentemente, proporcionar a construção progressiva do seu desligamento do serviço.

O dia a dia dos serviços de acolhimento para pessoas idosas deverá ser mais bem qualificado, em várias dimensões. Especialmente, torna-se fundamental o olhar para a ressignificação da história de vida dos idosos, valorizando o momento presente com a construção de novos projetos de vida. São detalhes que desafiam as equipes do serviço a uma abordagem mais proati-

O REORDENAMENTO DE CADA SERVIÇO DEVE OBSERVAR A CAPACIDADE MÁXIMA DE ATENDIMENTO DE CADA UNIDADE DE OFERTA. O NÚMERO MÁXIMO DE PESSOAS ACOLHIDAS VARIA DE ACORDO COM A MODALIDADE DE SERVIÇO E O PÚBLICO ATENDIDO.

va, com vistas a novas possibilidades de convivência familiar e comunitária.

Os serviços de acolhimento para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoas em situação de rua, mulheres em situação de violência ou quaisquer outras condições que motivarem o acolhimento deverão ser reordenados para se adequarem aos aspectos gerais e específicos da oferta de qualidade. Desse modo, será necessário que os gestores componham um conjunto de medidas com vistas ao reordenamento, contemplando as dimensões para a adequada oferta dos serviços, como também da qualificação da rede de serviços de acolhimento no seu território.

3. DIMENSÕES DO REORDENAMENTO:

Quando falamos em reordenamento, precisamos pensar em diferentes frentes: o reordenamento de cada serviço de acolhimento existente; e o reordenamento da rede de serviços de acolhimento. Também é salutar considerar as dimensões ética, política e sociocultural, as quais promovem mudanças estruturais mais amplas.

O reordenamento de cada serviço deve observar a capacidade máxima de atendimento de cada unidade de oferta. O número máximo de pessoas acolhidas varia de acordo com a modalidade de serviço e o público atendido. A proximidade dos serviços com a família de origem é fator fundamental para a efetividade do trabalho social com os usuários do serviço de acolhimento.

As provisões materiais de cada serviço devem ser observadas de acordo com o que prevê a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), conforme a necessidade dos usuários.

Igualmente, as equipes profissionais necessárias para a oferta qualificada dos serviços devem ser asseguradas em número e em formação adequados. Ainda nessa frente, temos, como pressuposto, a construção e utilização de instrumentos de acompanhamento dos usuários e elaboração da rotina de cada unidade. Neste sentido, cabe destacar o Plano Individual de Acompanhamento (PIA) e o Plano Político Pedagógico (PPP). O PIA oferece aos profissionais a dimensão pessoal de cada acolhido, com a possibilidade de construção de ações diferenciadas para cada situação, tendo o respeito às individualidades resguardado e garantido. A elaboração do Plano Político Pedagógico (PPP) de cada unidade também colabora para que os profissionais e os acolhidos estabeleçam objetivos para o serviço como um todo, com metas a curto, médio e longo prazo.

Além dos dois instrumentos já apresentados, é importante que seja considerada a possibilidade de elaboração de metodologias de construção da rotina da unidade, que darão as atividades diárias e semanais que serão desenvolvidas coletivamente. É imprescindível que o instrumental de organização da rotina dialogue com os PIAs, visto que a rotina deve prever atividades coletivas que respeitem as individualidades dos acolhidos e, ao mesmo tempo, ter espaço para escolhas que respondam aos projetos de vida particulares dos acolhidos.

Não menos importante é a articulação entre diferentes esferas da Assistência Social e de outras políticas públicas. Como já destacado, o sucesso do reordenamento prevê a articulação do serviço com uma ampla rede de proteção. Para alcançar melhor êxito, faz-se necessário o diálogo entre os representantes da rede prestadora de serviços (governamental e não governamental), e em todas as esferas da federação. Para fomentar a rede de proteção, são adotadas estratégias de gestão tais como a constituição de grupos para a discussão, realização de diagnósticos e monitoramento do processo de reordenamento. Neste quesito, é de suma importância a participação efetiva dos Estados, seja no apoio técnico para os processos de reordenamento locais ou na realização de diagnósticos estaduais e regionais dos serviços.

Para além do reordenamento de cada serviço, há a necessidade de se pensar no reordenamento da rede de serviços de acolhimento como um todo. Essa dimensão é vista como a construção de responsabilidades que transcendem as unidades e o estabelecimento de elementos técnicos. É esta que abrange, com mais afinco, a gestão em nível municipal, estadual, distrital e nacional, e não apenas os profissionais diretamente envolvidos no serviço.

Neste quesito, cabe destacar a necessidade de efetiva coordenação e gestão da rede de serviços de acolhimento pelos órgãos gestores da Assistência Social, com apoio, supervisão e monitoramento dos serviços, gestão das vagas dos serviços de acolhimento e articulação dos serviços de acolhimento com os demais serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas e dos órgãos de defesa de direitos. Destaca-se, ainda, o papel do gestor da Assistência Social na garantia do direito à integralidade da proteção, com implementa-

OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO NÃO DEVEM OCUPAR O LUGAR DAS POLÍTICAS SOCIAIS BÁSICAS ÀS QUAIS OS USUÁRIOS E SUAS FAMÍLIAS TÊM DIREITO. POR ESTE MOTIVO, O PROCESSO DE REORDENAMENTO DEVE SER ACOMPANHADO, OBRIGATORIAMENTE, PELO DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DE ESTRATÉGIAS PREVENTIVAS AO AFASTAMENTO DO CONVÍVIO FAMILIAR.

ção de novos serviços onde for diagnosticada demanda não atendida e diversificação na oferta de diferentes modalidades de atendimento, de modo a atender, de forma qualificada, à diversidade de situações apresentadas.

Essa dimensão do reordenamento prevê a reflexão sobre a rede de serviços de acolhimento como um todo e sua organização enquanto fluxos. O gestor, neste processo, tem o desafio de estabelecer as parcerias necessárias para que o serviço seja garantido com a qualidade e os objetivos propostos nas normativas nacionais. Tem, ainda, o desafio de sensibilizar os profissionais envolvidos para, com eles, construir um novo serviço pautado no respeito aos direitos sociais e cidadãos das pessoas que estão em acolhimentos institucionais. Prevê, acima de tudo, que o gestor tenha consciência da rede de serviços disponíveis em seu território (município ou estado) e, com este conhecimento, possa pensar nas melhores estratégias para disparar e consolidar o processo de reordenamento.

Cabe destacar que os serviços de acolhimento não devem ocupar o lugar das políticas sociais básicas às quais os usuários e suas famílias têm direito. Por este motivo, o processo de reordenamento deve ser acompanhado, obrigatoriamente, pelo desenvolvimento de ações para o fortalecimento de estratégias preventivas ao afastamento do convívio familiar. Portanto, paralelo ao reordenamento dos serviços de acolhimento, é fundamental fortalecer, em âmbito local, o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade e risco a ações preventivas e de fortalecimento de vínculos.

Por último, cabe destacar a dimensão ética. Como ética, pensamos os elementos que podem ser adotados para que as ações ocorram para além dos níveis técnico e político, de forma estrutural na sociedade. Assim, o reordenamento dos serviços de acolhimento pode contribuir para uma mudança de perspectiva sobre mundo e sobre os direitos sociais. Quando pensamos em autonomia e escolhas individuais, e em um serviço que garanta isto, estamos argumentando em prol de uma sociedade mais justa e igualitária, que respeite particularidades.

Em suma, reordenar é um movimento constante e não pode ser encarado como um fim nele mesmo, bem como deve ser avaliado e discutido constantemente pelos entes envolvidos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Reordenar é mais do que “inaugurar” ou “readequirar”. Reordenar é um movimento coletivo, constante, gradual e sucessivo de adoção de novos olhares e novos fazeres sobre a questão social e o seu enfrentamento. Unindo as dimensões técnica, ética e política, poderemos garantir o reordenamento dos serviços de acolhimento e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto um sistema de proteção social da Assistência Social.



MARIANA DE SOUZA MACHADO
Coordenadora Geral dos Serviços de Acolhimento (CGSA/
Departamento de Proteção Social Especial (DPSE).



ÉVERTON LUÍS PEREIRA
Consultor do DPSE/SNAS



ANA ANGÉLICA CAMPELO DE ALBUQUERQUE E MELO
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do
DPSE



NIUSARETE MARGARIDA DE LIMA
Coordenadora Substituta do CGSA



LÍVIA DANIELA GONÇALVES NUNES
Assessora do DPSE/SNAS

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009. Brasília: CNAS, CONANDA, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109 do CNAS, de 11 de Novembro de 2009, Brasília: MDS, 2009.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: CONANDA, 2006.

BRASIL. Decreto nº7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência — Plano Viver sem Limite.

BRASIL. Decreto nº186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política nacional para População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Comp.). História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil — Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

ARTIGO

CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2013: AVALIAR PARA CONSOLIDAR O SUAS

Luziele Tapajós
Imagens de Ana Nascimento / MDS

As conferências de assistência social são sempre sinalizadoras de um tempo fecundo de debate, de importantes avaliações e de decisões fundamentais para a política de assistência social. Não podem ser entendidas como eventos de contornos similares a seminários, congressos, simpósios etc. Uma conferência de assistência social possui uma distinção modelar: ser espaço aberto de controle social de política pública, facultar densa avaliação e ponderar caminhos por meio de deliberações que se armam pelos dissensos e consensos.

É evento de peculiaridade ímpar, onde participam as mais diversas categorias de participantes: usuários, trabalhadores, representantes de organizações sociais, gestores, pesquisadores, enfim, vários segmentos sociais envolvidos na construção da política pública de assistência social, que possuem o direito privilegiado a defender os interesses do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sob diferentes perspectivas. É, assim,

um acontecimento singular para a vivência da democracia participativa.

Este breve artigo consiste em apresentar alguns aspectos importantes do processo atual das conferências de assistência social no ano de 2013, em que o tema central, definido pela Conferência Nacional de 2011, é a gestão e o financiamento na efetivação do SUAS. Ele se dedica, também, a apontar as particularidades das conferências deste ano com relação aos anos anteriores, tendo em vista que, em 2013, celebramos os vinte anos da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e os oito anos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É importante começar este diálogo pelo objetivo geral das conferências de assistência social de 2013, que é analisar, propor e deliberar, com base na avaliação local, as diretrizes para gestão e financiamento do Sistema Único da Assistência Social, reconhecendo a corresponsabilidade de cada ente federado.



A proposta é clara ao definir que os debates e as deliberações das conferências devem se assentar sob uma base sólida: a realidade local e o estágio atual de desenvolvimento do SUAS. Para tanto, as recomendações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) definem a avaliação local como metodologia para a construção das conferências. Com isso, procura-se garantir o ato de conferir, próprio da natureza de uma conferência que analisa e delibera em torno de uma política pública. Procurou-se também evitar o continuum de um processo deliberativo que pouco inova, no qual as deliberações se repetem, conferência após conferência, sem um exame de relevância política, sem um processo de monitoramento e sem informações da realidade capazes de

fornecer condições para novas propostas para a consolidação do SUAS.

Porém, pode caber perguntar: conferir como? Conferir o quê? Conferir por quê?. Ora, se estamos tratando de um evento de natureza singular, e diante de vinte anos da promulgação da LOAS e oito anos de construção do SUAS, temos uma história a conferir. E esta história deve ser a base da avaliação do SUAS. Por isso, as conferências de assistência social terão, por incumbência, este ato de conferir, considerando os processos histórico-políticos edificados no âmbito do próprio município, como as deliberações de conferências municipais anteriores, por exemplo.

Portanto, vejamos:

1. Conferir como? De inúmeras e interessantes maneiras. Por meio de uma organização documental que favorecerá o trabalho analítico e que sustentará o debate e as proposições das conferências. É a ocasião de recuperar (e até, às vezes, conhecer por vez primeira) a construção histórico-política do SUAS no município, cotejando esta história com todos os avanços e desafios do SUAS expressos nas diversas normativas do sistema. O que está em tela não é a construção de uma análise errática e sim um exame com bases muito definidas, de forma a construir a avaliação local com vistas à avaliação nacional do SUAS.

Para isto ocorrer da forma planejada, a primeira iniciativa é recuperar parte desta história municipal e estadual da política de assistência social: o elenco de deliberações das conferências anteriores, preferencialmente, a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005 – quando se deliberou as metas para o Plano Decenal – SUAS Plano 10; as responsabilidades municipais e estaduais nas normativas obrigatórias do SUAS: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS 2012); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH SUAS); e o Plano (Municipal ou Estadual) de Assistência Social. A partir deste resgate, a proposta é agrupar esse conjunto de documentação e analisá-lo à luz dos seis eixos da IX Conferência Nacional.



VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Mesa



Com isso, será possível oportunizar a avaliação a partir do acervo de deliberações e do conjunto de documentação sob as referências dos eixos da conferência, favorecendo um caráter qualitativo da avaliação sobre gestão e financiamento do SUAS. Do mesmo modo, o produto deste trabalho dará condições para que os participantes das conferências possam propor e deliberar com maior segurança e poderá oportunizar o conhecimento sobre o processo histórico-político da assistência social aos novos gestores e aos novos trabalhadores da área de assistência social.

2. Conferir o quê? A base precípua da avaliação local atribui às conferências de assistência social de 2013 a oportunidade de distinguir a corresponsabilidade de cada ente federado no desenvolvimento do sistema sob o ponto de vista da gestão e do financiamento. Neste estágio de desenvolvimento da política de assistência social — após vinte anos de LOAS e oito anos da construção do SUAS e com a metodologia proposta —, as conferências devem se configurar em oportunos espaços para a realização da análise dos processos de gestão e das condições de financiamento do SUAS, tendo, como parâmetro, a realidade do próprio município ou estado.

Ademais, é hora de indagar sobre a forma com a qual lidamos com as deliberações das conferências. O que fazemos com este arsenal de decisões oriundas de um debate legítimo e democrático? As deliberações estão na base dos planejamentos feitos pela área da gestão ou configuram-se como bandeiras das lutas sociais vinculadas à área de assistência social?

Como se dá o monitoramento ou acompanhamento das deliberações das Conferências de Assistência Social? Esta é uma prática efetiva?

Da mesma forma, podemos, também, averiguar de que forma é feito, e se é feito, o acompanhamento das corresponsabilidades dos entes federados, asseguradas nos vários regramentos do SUAS.

Há muito o que ser conferido na perspectiva de análise política, tendo, como parâmetro, a consolidação do sistema e, sobretudo, o atendimento ao usuário do SUAS.

3. Finalmente, 3. Conferir para quê? Para propor adequadamente, tendo como suporte uma análise equilibrada da realidade, o que garante uma qualidade inestimável ao debate a ser efetuado, podendo representar um importante passo na direção da superação dos obstáculos à realização do SUAS. Está diante de todos os participantes das conferências a oportunidade de compreender tais entraves e, sobretudo, reconhecer as possibilidades e potencialidades que o município possui para construir coletivamente o SUAS.

A avaliação local, realizada de forma organizada, permite analisar os avanços, as conquistas, os desafios e as dificuldades colocadas para a construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social em cada município e cada estado, considerando suas especificidades.

Permite, por fim, decidir, deliberar de forma responsável e com conhecimento histórico-político do SUAS, visando sua consagração,

de fato, como política pública no campo da proteção social, com metas claras e com o dever consubstanciado nos objetivos, nas diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social e no Decálogo dos Direitos socioassistenciais.

O processo de Conferências de Assistência Social de 2013 possui esse diferencial. Instaura a necessidade de monitoramento das deliberações e de planejada (e continuada) interação com o debate e as decisões políticas advindas das conferências, ao mesmo tempo em que corrobora com a ideia de que é preciso seguir de onde partimos e não principiar sempre a cada conferência, dando importância secundária (às vezes até mesmo irrelevante) à história construída coletivamente.

A condução das conferências será fundamentada neste constructo social e histórico-político de cada ente federado.

A efetivação do SUAS, ou seja, a sua concretização no campo das políticas públicas, no cotidiano social e, sobretudo, na vida das pessoas, está condicionada a diferentes capacidades e enfoques na área da gestão, bem como no grau e nas condições do investimento para serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, e toda a complexidade que daí decorre.

Denso, o tema central pode ser debatido a partir de várias perspectivas: as estruturas atuais de gestão do SUAS nos três entes federados, as metodologias de financiamento, os desafios, dificuldades, tensões político-jurídicas e as potencialidades presentes neste campo. Este debate será efetuado com o suporte de seis eixos de análise, de forma a favorecer a discussão dos tantos aspectos que o conformam. O



debate induzirá, proativamente, à avaliação da gestão e financiamento do SUAS. Essa foi uma forma encontrada pelo CNAS de garantir um debate mais ampliado, abarcando os inúmeros aspectos que estão na base da necessária efetivação do SUAS, no que concerne ao enfoque de gestão e financiamento.

Os eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social apontam para as principais questões que culminam com o exame da efetivação do SUAS no seu estágio atual de desenvolvimento. Todo esse exame será feito por meio do resgate histórico-político que foi construído no âmbito do SUAS, e de uma prospecção daquilo que é preciso construir, superando obstáculos e descobrindo potencialidades para que o SUAS seja efetivo na atenção às necessidades sociais e na garantia dos direitos socioassistenciais.

O primeiro eixo¹ — cofinanciamento obrigatório da assistência social — tem, como finalidade, avaliar o atual quadro da gestão orçamentária e financeira com vistas a fortalecer o orçamento próprio para o cofinanciamento da política de assistência social, obrigatório para os três entes federados. Além disso, aponta para a relevância do conhecimento sobre o ciclo orçamentário e suas peças, bem como prazos e interlocutores neste âmbito. Com isso, o debate sobre o cofinanciamento vem afirmar, junto aos gestores, o compromisso do investimento orçamentário e financeiro da política de assistência social por meio de mecanismos institucionais sólidos, próprios de uma política de Estado, e que não sejam expostos às fragilidades das circunstâncias governamentais.

O nome do eixo instiga um debate antigo, mas extremamente novo, no que se refere à obriga-

¹ Vide Informe No 5/2013, da IX Conferência Nacional de Assistência Social — Ementas Comentadas.

UM ASPECTO PRIMORDIAL PARA OS DEBATES É O PLANEJAMENTO PARA A PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO DE INDICADORES MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PROVENIENTES DOS RESULTADOS DAS AÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

toriedade da alocação de recursos dos três entes federados na Política de Assistência Social.

Outro aspecto fundamental a ser debatido é referente aos formatos de estruturação dos Fundos de Assistência Social e a modalidades de gestão destes fundos. O Censo SUAS 2012 demonstra que muitos fundos ainda não são geridos pelo gestor da assistência social, mas sim por outros setores do executivo municipal. Por esta razão, é consequente fazer parte deste arco de análise para exemplificar a necessária apresentação, de forma regular, ao Conselho de Assistência Social, da execução orçamentária e financeira dos recursos geridos pelo fundo ou a ausência desta prática de bases legais. Outro aspecto é o desempenho do papel do conselho na apreciação e na aprovação da execução orçamentária, que ainda não é prática geral pelos gestores.

A utilização do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o acompanhamento da sua execução por parte do Conselho de Assistência Social, bem como a utilização de, no mínimo,

3% para aprimoramento e fortalecimento do controle social, também devem fazer parte da pauta deste eixo. E, ainda, mas não só, a questão da participação do Conselho Municipal ou Estadual no processo de elaboração, apreciação e acompanhamento da execução dos instrumentos de planejamento, ou seja, da proposta orçamentária, para a área, do Plano de Assistência Social, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

O segundo eixo de análise se dará sobre a gestão do SUAS, com ênfase na vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação. A finalidade é compreender a concepção da vigilância socioassistencial, os processos de planejamento, monitoramento e avaliação aplicados ao aprimoramento da gestão do SUAS; e a operacionalização da vigilância socioassistencial, enfocando a utilização de todos os sistemas de informação, da organização do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento de vulnerabilidades.

Neste campo de análise, o debate se dará sobre a vigilância socioassistencial incorporada à rotina da gestão do SUAS, como no planejamento de ações preventivas, no aprimoramento e qualificação das ações que visem a notificação para a reconstrução de direitos violados e a interrupção de situações de violência. E, também, como na utilização dos sistemas de informação para planejamento e no preenchimento do Prontuário do SUAS.

Um aspecto primordial para a ponderação, debates e providências é o que trata do planejamento para a criação, produção e utilização de indicadores municipais e estaduais de assistência social, provenientes dos resultados das ações da vigilância socioassistencial. Para isto ocorrer, é categoricamente imperioso o cumprimento das responsabilidades municipais e estaduais acerca da estruturação da área de vigilância socioassistencial e a organização da busca ativa no município e no estado, de forma planejada e informada.

No terceiro eixo, a ênfase se dará sobre a gestão do trabalho. Importa, aqui, avaliar e reafirmar a concepção deste campo para o aprimoramento da gestão do SUAS e para a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios. Neste eixo, também será fundamental discutir a implantação de quadros efetivos de funcionários, de planos de cargos, carreiras e salários, de concurso público e qualificar o debate sobre a educação permanente na assistência social, tendo como parâmetro, neste último caso, a recente Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.

É nesta meta de análise que se efetuará o debate sobre a atual situação da implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) no município e no estado, tendo em vista a Lei Nº 12.435/2011, que conferiu à Gestão do Trabalho e à Educação Permanente papel estratégico ao incluí-las entre os grandes objetivos do SUAS.



Com esta segurança normativo-jurídica e com as condições objetivas para a reconfiguração do trabalho social desenvolvido na gestão e no atendimento prestado à população, é necessário pensar, apenas para exemplificar, duas pontas opostas (muito evidentes) deste campo: a precarização dos vínculos trabalhistas e a realização de concurso público para ampliação do quadro de servidores efetivos; e a instituição de carreira específica para os trabalhadores do SUAS.

No quarto eixo, o debate será sobre a gestão dos serviços, programas e projetos. O objetivo desta análise é averiguar os processos de desenvolvimento dos serviços, programas e projetos ofertados pela rede socioassistencial, tendo em vista a qualidade e efetividade dessas ofertas. Neste eixo, está prevista a avaliação da gestão dos processos de articulação e integração entre serviços, programas e projetos, tomando como parâmetro os níveis de complexidade da proteção social básica e especial; a organização dos serviços, programas e projetos a partir da sua estrutura de território, equipe de referência, acessibilidade, equipamentos e horários de funcionamento. Neste âmbito específico, estará em foco o desenvolvimento da ação dos serviços em rede socioassistencial, assim como a operacionalização e interação entre CRAS e CREAS.

O controle social e a fiscalização do desempenho da oferta dos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE), prestada em parceria com a rede socioassistencial, bem como a participação e o controle social nas etapas de implementação da Política de Assistência Social, são temáticas a serem matéria de discussão do quarto eixo, entre outras.

No quinto eixo, a discussão girará em torno dos benefícios assistenciais no SUAS. A ênfase será dada aos processos de gestão dos benefícios e transferência de renda, na perspectiva da garantia dos direitos dos usuários e da consolidação do SUAS. Aqui, será importante avaliar a articulação e integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, na perspectiva da intersectorialidade com as demais políticas públicas.

Neste eixo, será possível aprofundar o conhecimento sobre a qualidade do acesso à orientação, encaminhamento e requerimento do BPC e a importância das ações intersectoriais, como os programas BPC/ESCOLA e BPC/TRABALHO, na ampliação da proteção social.

Os benefícios e programas de transferência de renda (BPC, Bolsa Família e os demais de âmbito municipal e estadual) e sua integração com os serviços socioassistenciais também terão lugar neste debate.

Por fim, o sexto eixo, sobre a regionalização, representa uma pauta de discussão urgente que precisa ter parâmetros e tornar-se realidade para a efetivação do SUAS, justamente, porque as ações regionalizadas e planejadas fortalecem a gestão compartilhada e integrada dos entes federados e garantem a integridade de acesso às proteções, resguardando as diversidades regionais, culturais e étnicas.

Este é um debate que envolve a intersectorialidade das políticas públicas, o reconhecimento das diversas realidades socioeconômicas, culturais e étnicas e suas expressões (questão fronteiriça, imigração, migração, grandes obras e megaeventos), tendo em vista a garantia dos direitos socioassistenciais e a

universalização do acesso da população à integralidade dos serviços socioassistenciais.

Será a ocasião de fomentar o exame sobre formatos possíveis de regionalização, considerando as necessidades sociais e os serviços a serem regionalizados. Para tanto, é importante considerar o diagnóstico estadual com base nos dados sobre vulnerabilidades, riscos e violação de direitos, e o mapeamento da rede socioassistencial e das demais políticas existentes nos municípios de determinada região.

Os eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social abarcam o debate do tema central e apontam para as principais questões importantes para o exame da efetivação do SUAS e do seu estágio atual de desenvolvimento. Todo esse exame será feito por meio de um resgate histórico-político daquilo que foi construído no âmbito do SUAS e de uma prospecção daquilo que é preciso construir, superando obstáculos e descobrindo potencialidades para que o SUAS seja efetivo na atenção às necessidades sociais e na garantia dos direitos socioassistenciais.

Todos são chamados a participar deste importante processo democrático de avaliar para consolidar o SUAS. Por essa razão, espera-se que o processo de Conferências de Assistência Social em 2013 seja realizado para fortalecer nosso compromisso com a democracia e, principalmente, com a gestão participativa, buscando avanços ainda mais consistentes no campo dos direitos socioassistenciais.



LUZIELE TAPAJÓS
Conselheira Presidenta do Conselho Nacional de Assistência Social CNAS — Gestão 2012-2014

REFERÊNCIAS

- BRASIL. CNAS. Informe no 1/2013. Recomendações aos Conselhos para garantir a acessibilidade nas Conferências de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Abril, 2013>.
- _____. CNAS. Informe no 2/2013. Orientações para as Conferências Municipais de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Abril, 2013>.
- _____. CNAS. Informe no 3/2013. Orientações para as Conferências Municipais de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Maio, 2013>.
- _____. CNAS. Informe no 4/2013. Vagas para distribuição de delegados, representantes dos municípios, do Distrito Federal e dos Estados que compõem a delegação estadual para a IX Conferência Nacional de Assistência Social; Logomarca e Slogan da IX Conferência; Instrumentais de apoio para as conferências municipais: Instrumental 1: Avaliação Local do SUAS (fase preparatória); e Instrumental 2: Registro das Conferências Municipais de Assistência Social — 2013 (fase conferência). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Maio, 2013>.
- _____. CNAS. Informe no 5/2013. Ementas Comentadas — IX Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Maio, 2013>.
- _____. CNAS. Informe no 6/2013. Minuta de Regimento Interno para as Conferências Municipais de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Junho, 2013>.

FONSEAS CONTRIBUI PARA O FORTALECIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PAÍS

Fernanda Medeiros

O Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas) participa ativamente do processo de amadurecimento social no Brasil. Essa participação se dá na propositura e deliberação de ações por meio das reuniões mensais da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) — um espaço de articulação entre os governos (federal, estaduais e municipais) para viabilizar a Política de Assistência Social —, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

Desta forma, acompanha o avanço nos serviços oferecidos à população que vive em situação de vulnerabilidade econômica no país, tanto no que se refere à assistência como, também, em programas de transferência de renda. O Bolsa Família, que tem 10 anos de existência, é um exemplo de enfrentamento da situação de extrema pobreza no Brasil, atendendo, atualmente, a 13,8 milhões de famílias, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Outro dado significativo — que, atrelado à transferência de renda, oferece perspectiva de melhoria de vida ao brasileiro — é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), voltado ao público do Plano Brasil Sem Miséria, que ultrapassou a marca de 700 mil alunos matriculados desde dezembro de 2011.

Assim, importantes temas têm sido objeto de discussão na CIT, como: Capacita Suas, Reordenamento de Serviços de Acolhimento: Assistência à população em situação de rua; Sinase; enfrentamento da violência contra criança e adolescente; serviços oferecidos nos Creas e Cras, Residência Inclusiva, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), entre outros.

PRESEÇA CONSTANTE

Além do comprometimento em propor e deliberar ações da assistência social na CIT, o Fórum é presença constante nas reuniões nacionais que discutem as melhorias na área.

Só em setembro dois grandes eventos contaram com a presença do fórum. O primeiro, na reunião de Secretários de Estado da Assistência Social com a ministra do MDS, Tereza Campello, abordou a revisão do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal. A presidente do fórum, Maria Aparecida Ramos de Menezes, participou e foi feito, na ocasião, um balanço do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, além da discussão sobre temas como o reordenamento de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.

O Foneas também participou, em setembro, do II Seminário Nacional sobre Pactuação Federativa no Brasil Sem Miséria. Estados como Bahia, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Amazonas, Distrito Federal, entre outros, fizeram a exposição de programas que seguem a mesma linha do Fome Zero e estão contribuindo para erradicar a extrema pobreza.

No dia 28 de agosto, o fórum dialogou com estados e municípios no Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O encontro fez uma análise crítica de dados apresentados pelo Censo





SUAS e o Registro Mensal de Atendimentos de 2012. O objetivo foi fazer uma análise da situação atual, identificar demandas e apontar alternativas de aprimoramento do sistema e da prestação de serviço nas regiões. Também foram ministradas instruções para a implantação da Vigilância Socioassistencial nos Estados e Municípios e sobre a implantação do Prontuário Suas.

Durante todo o ano, o fórum participou de atividades que contribuíram para uma melhor assistência aos brasileiros. Acompanhou o processo de discussão e implantação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), durante todo o ano passado e início de 2013, junto ao MDS e as demais instâncias.

Ainda na diversidade de assuntos que perpassa o olhar atento da assistência, recentemente, o Fonseas prestigiou o I Encontro Nacional de Gestores e Gestoras LGBT, que aconteceu em São Paulo, como forma de discutir os encaminhamentos das políticas que fortalecem o segmento.

O fórum debateu, na reunião descentralizada e ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social — nos dias 23, 24 e 25 de julho, em Porto Alegre (RS) —, as estratégias para a IX Conferência Nacional de Assistência Social. Os estados foram incentivados a realizar o evento, além de cobrarem, também dos municípios, a realização da



**I ENCONTRO NACIONAL
DA GESTÃO ESTADUAL
DO SUAS**
Abertura do evento

etapa municipal. O objetivo é ter, em dezembro, um grande debate sobre a gestão e o financiamento na efetivação do Sistema Único de Assistência Social.

Outra participação importante do FONSEAS, a convite do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi durante o lançamento da pesquisa Estadisc (Pesquisa de Informações Básicas Estaduais), em março deste ano. Na ocasião, a presidente do fórum, Aparecida Ramos de Meneses, recebeu o documento com o estudo que revela que, em 2012, todas as 27 unidades da Federação tinham órgão para tratar da Política da Assistência Social, 11 estados e o Distrito Federal tinham planos em funcionamento e outras 15 unidades da Federação estavam elaborando.

O Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social foi homenageado na pessoa da presidente, Aparecida Ramos de Meneses, no dia 30 de agosto, em Curitiba, durante o 47º Painel Latino Americano de Integração. Na ocasião, foi concedida pela Câmara Internacional de Pesquisas e Integração Social a “Medalha de La Integración Simon Bolívar”, em reconhecimento aos trabalhos na área de assistência social que ela desenvolve no Brasil. O evento reuniu pesquisadores, teóricos e autoridades da assistência social e educação do Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Paraguai, Peru e Uruguai.

NA TENTATIVA DE MOBILIZAR OS ESTADOS SOBRE AS INICIATIVAS QUE ENVOLVEM A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA, O FONSEAS MANTÉM UM PORTAL DO FÓRUM COM NOTÍCIAS SOBRE A ÁREA E ESPAÇOS EXCLUSIVOS PARA QUE AS GESTÕES ESTADUAIS POSSAM DIVULGAR OS ACONTECIMENTOS, UMA FORMA DE PARTILHAR EXPERIÊNCIAS POSITIVAS

POSIÇÃO FIRME

O Fonseas também adota posições quando necessário, como em uma enquete divulgada no portal UOL, em maio deste ano, sobre o Programa Bolsa Família (PBF), do Governo Federal. A enquete perguntava sobre a continuidade do PBF, o que poderia induzir à propagação de um posicionamento contrário ao programa.

Os membros do fórum demonstraram insatisfação. A presidência redigiu uma nota, que foi publicada no Portal Fonseas, sobre a posição do fórum em defender a existência do benefício de transferência de renda como uma das estratégias de enfrentamento da extrema pobreza no Brasil.

REALIZAÇÃO DE EVENTOS

Outra iniciativa do Fórum foi a realização do I Encontro Nacional de Gestão Estadual da Assistência Social, em dezembro do ano passado. Foram três dias com a participação de cerca de 500 pessoas, entre gestores estaduais e municipais de todo o Brasil, além de conselheiros da assistência, gerentes do Ministério de Desenvolvimento Humano (MDS) e técnicos da área. Os participantes debateram os avanços do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O evento contou, também, com a participação da Ministra Tereza Campello e a Secretária Nacional da Assistência Social, Denise Collin.

Na ocasião, houve o lançamento da primeira edição da Revista Fonseas, espaço que traz uma discussão teórica qualificada sobre o Brasil e a Política de Assistência, além de constituir um local permanente por meio do qual os gestores possam contribuir com experiências de seus estados para a efetivação da política de assistência social no país.

PORTAL FONSEAS E BOLETIM MENSAL

Na tentativa de mobilizar os estados sobre as iniciativas que envolvem a Política da Assistência, o fórum mantém o Portal Fonseas, com notícias sobre a área e espaços exclusivos para que as gestões estaduais possam divulgar os acontecimentos — uma forma de partilhar experiências positivas. Muitos gestores contribuem com o link “Estados em Movimento”, encaminhando matérias sobre as ações desenvolvidas nas regiões. Ainda no portal, existe um canal onde os gestores ou técnicos da assistência podem publicar artigos e pesquisas.

No mesmo Portal Fonseas, também é publicado, mensalmente, o Boletim Fonseas, que, em setembro, chegou à 16ª edição, sempre abordando assuntos da assistência nas cinco regiões brasileiras. Até agora, foram explorados os seguintes temas: Violência Sexual, Seca, Sinase, Mulher, Situação de Rua, Encontro Fonseas, Gestão Estadual do Suas, Integração entre estados e Revista Fonseas, Violência contra Criança e Adolescente, Pesquisa IBGE (Estatísticas), Comunidades Tradicionais, Trabalho Infantil, Conferências e, por fim, o reordenamento do SCFV.

OBJETIVOS DO FONSEAS

- Contribuir para a definição e formulação de diretrizes básicas para subsidiar o aprimoramento da política de assistência social;
 - Defender e posicionar-se em favor dos interesses dos Estados e Distrito Federal na execução da política de assistência social;
 - Fortalecer a participação dos Estados e do Distrito Federal na definição e implementação da política de assistência social como política pública estatal na perspectiva de garantia dos direitos dos seus usuários;
 - Promover o intercâmbio de experiências e ações que facilitem a operacionalização da política de assistência social, respeitando as diversidades regionais;
 - Articular ações junto aos Poderes Executivo e Legislativo para ampliação de recursos financeiros que viabilizem a política de assistência social;
 - Contribuir com as demais políticas públicas para a integração e aperfeiçoamento da política de assistência social;
 - Participar das instâncias de pactuação — Comissão Intergestores Tripartite (CIT) — e de deliberação — Conselho Nacional de Assistência Social — (CNAS) da política de assistência social e demais setores, quando solicitado.
 - Propor estudos e pesquisas que contribuam para o aperfeiçoamento da política de assistência social.
-

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS

Endereço eletrônico para o envio dos textos:

artigos@fonseas.org.br

A Revista **GESTÃO SOCIAL** é uma publicação institucional, organizada pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Assistência Social, visando à difusão de trabalhos de temáticas centrais relativas à gestão pública da assistência social.

A Comissão Editorial delimita, para cada edição, uma temática central, considerando sua relevância na qualificação da gestão do Sistema Único de Assistência Social, no trabalho e no controle social.

Os artigos submetidos à avaliação e publicação deverão ser inéditos, tanto o texto, quanto de figuras, tabelas e outras imagens.

Todos os direitos editoriais são reservados para a **GESTÃO SOCIAL**. Nenhuma parte das publicações pode ser reproduzida em outro meio, sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar o crédito de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

Os trabalhos submetidos à publicação serão analisados pelos Membros do Conselho Editorial Científico, ou pareceristas *ad hoc*, os quais emitirão parecer sobre a conveniência, ou não, de sua aceitação, podendo sugerir aos autores reformulações, ou adaptações às normas editoriais. A decisão final sobre a publicação dos trabalhos recebidos será da Comissão Editorial. Eventuais modificações de estrutura e conteúdo serão acordadas com os autores.

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão, adequação e pertinência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade da autoria, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial ou do FONSEAS.

A Revista Gestão Social não remunera autor(as/es) que tenha(m) seus trabalhos nela publicados.

Os trabalhos devem seguir os critérios da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que, durante a edição, serão adaptados ao projeto e formato editorial do periódico.

O objetivo da Revista Gestão Social é compor a Rede Nacional de Educação Permanente no SUAS e compor uma ampla rede em gestão pública na área.

CONSTRUINDO A PAUTA DA PRÓXIMA EDIÇÃO

Na próxima gestão abordaremos da Revista **GESTÃO SOCIAL** daremos centralidade em **temáticas atuais do SUAS como o significado do trabalho social nos serviços socioassistenciais e Pacto de Aprimoramento do SUAS.**

Envie sua contribuição. Encaminhe sugestões para a construção da pauta e fortalecimento da Revista como um mecanismo de difusão de práticas em gestão.

GESTÃO SOCIAL

