



CURSO DE  
**ATUALIZAÇÃO**  
SOBRE A ORGANIZAÇÃO  
E OFERTA DOS  
SERVIÇOS DA PROTEÇÃO  
**SOCIAL ESPECIAL**





CURSO DE  
**ATUALIZAÇÃO**  
SOBRE A ORGANIZAÇÃO  
E OFERTA DOS  
SERVIÇOS DA PROTEÇÃO  
**SOCIAL ESPECIAL**

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL - MDS  
BRASÍLIA | BRASIL | 2017

## CONTEÚDO E EXECUÇÃO

### Equipe MDS

**Coodenação Geral** | Patricia A. F. Vilas Boas, Marcilio Marquesini Ferrari, Maria Cristina Abreu Martins de Lima, Janine Mourão Bastos.

**Equipe Técnica** | Michelle Stephanou, Thais Kawashima, Janine Cardoso Mourão Bastos, Eliana Teles do Carmo, Wagner Saltorato, Adriely Santiago de Toledo, Mônica Alves Silva, Ironi do Rocio R. Camargo, André Yokowo dos Santos, José Ferreira Crus.

**Autores** | Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo, Ana Luísa Coelho Moreira, Anna Rita Scott Kilson, Deusina Lopes da Cruz, Marcela Alcântara Noman, Raquel Magalhães Neiva Santos, Suzana Yuriko Ywata, Andressa Silva Menezes Carneiro, Adrianna Figueiredo Soares Silva, Francisco Antonio de Souza Brito, Paulo Henrique Rodrigues Soares, Eleuza Rodrigues Paixao, Maria Cristina Rodrigues do Paraíso, Raianne Xavier de Alcântara Horovits, Fernando Vicente Alves Belarmino de Macedo, Mônica Alves Silva, Bárbara Pereira dos Cravos, Mariana de Sousa Machado Neris, Niusarete Margarida de Lima, Raquel Carvalho Pinheiro, Luciana de Fátima Vidal, Telma Maranhão Gomes, Stefane Natália Ribeiro e Silva, Rodrigo Morais Lima Delgado

**Equipe de Colaboradores Externos** | Denise Colin, Eleonora Schettini M. Cunha, Luciana Jaccoud, Maria Carmelita Yazbek, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Márcia Mansur Saadallah.

**Capa** | Joana Oliveira de Oliveira, Tarcísio Silva

**Projeto Gráfico** | Gabriel Thier, Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Marina de Moraes Alvarez, Simone Rodrigues da Silva.

**Diagramação** | Victor Gomes de Lima



Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social.

Curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

192 p. ; 30 cm.

ISBN: 978-85-5593-013-3

1. Assistência social, Brasil. 2. Políticas sociais, Brasil. 3. Proteção social especial, organização, serviços, Brasil.

CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias CRB 2230.

© 2017 Ministério do Desenvolvimento Social.

Todos os direitos reservados.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

Bloco A | 3º andar | Sala 307 | CEP 70046-900 | Brasília | DF

Telefone: (61) 2030-1501

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

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDS: 0800 707 2003



APRESENTAÇÃO .....	05
LISTA DE SIGLAS .....	06

## **MÓDULO 1** A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

unidade <b>1.1</b>	INTRODUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL .....	11
--------------------	---	----

unidade <b>1.2</b>	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE) NO SUAS .....	33
--------------------	--	----

## **MÓDULO 2** PROVISÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

unidade <b>2.1</b>	ESTRUTURAÇÃO E OFERTA DOS SERVIÇOS DE PSE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE .....	51
--------------------	--	----

unidade <b>2.2</b>	SERVIÇOS DA PSE DE MÉDIA COMPLEXIDADE .....	57
--------------------	---	----

unidade <b>2.3</b>	SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE .....	87
--------------------	---	----

## **MÓDULO 3** A GESTÃO DA REDE DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

unidade <b>3.1</b>	A GESTÃO NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL .....	147
--------------------	--	-----

unidade <b>3.2</b>	RELAÇÕES INTERSETORIAIS E COM OS SISTEMAS DE JUSTIÇA E DE GARANTIA DE DIREITOS .....	159
--------------------	--	-----

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	191
---	-----



# APRESENTAÇÃO

Este Caderno integra o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que visa qualificar os trabalhadores que atuam no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A oferta de qualificação para os trabalhadores da assistência social é uma demanda antiga, surgida desde a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, e que nunca saiu da pauta das deliberações nas conferências nacionais seguintes. Alguns importantes avanços ocorreram, entre 2012 e 2014, com a implementação do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), instituído pela Resolução CNAS nº 08/2012, e alterado pela Resolução CNAS nº 28/2014, que o prorrogou para o período de 2015 a 2025.

Na primeira fase do Programa, foi preciso implantar um conjunto de mecanismos institucionais dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução das ações de formação e de capacitação para que se alcançasse uma oferta contínua, de qualidade, avaliada e monitorada. Com a implementação do CapacitaSUAS, houve reforço ao papel dos estados no apoio aos entes municipais para qualificação de trabalhadores e conselheiros do SUAS no âmbito do seu território. Outro avanço importante está relacionado à qualidade das ofertas, pois os estados passaram a contar com as instituições que compõem a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP-SUAS) para execução dos cursos. A criação da RENEPSUAS foi orientada pelo objetivo principal de garantir um padrão básico de qualidade da execução das ações de formação e de capacitação em todo o território nacional.

Em sua primeira etapa, a partir das demandas apresentadas pelos estados em seus respectivos “Planos Estaduais de Capacitação”, o Programa CapacitaSUAS lançou três cursos: Introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS e implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria; Atualização em indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria; Atualização em gestão financeira e orçamentária do SUAS. Mais de 30 mil trabalhadores do SUAS, em todo o território nacional, estão tendo a oportunidade de participar desses cursos.

Agora, nesta nova fase do Programa, iniciada em 2015, um conjunto de 5 novos cursos está sendo disponibilizado: Atualização em vigilância socioassistencial do SUAS; Atualização sobre especificidade e interfaces da Proteção Social Básica do SUAS; Atualização sobre a organização e oferta dos serviços da Proteção Social Especial; Atualização para a elaboração de planos de assistência social; Introdução ao exercício do controle social. Mais do que ampliar o cardápio de cursos à disposição dos estados, esta nova fase do CapacitaSUAS pretende aprofundar os mecanismos de descentralização e participação social na construção e disseminação dos conhecimentos relevantes para o SUAS. Esse objetivo, consonante com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), instituída pela Resolução CNAS nº 04 de 2013, ratifica a concepção político-pedagógica que tem foco no trabalho cotidiano e na valorização do profissional da assistência social, quer seja em conselhos, no provimento dos serviços ou na gestão do SUAS.

Bons estudos!

# LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada  
BE – Benefício Eventual  
CadÚnico – Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal  
CapacitaSUAS – Programa Nacional de Capacitação do Suas  
CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal  
Ceas – Conselho Estadual de Assistência Social  
CF – Constituição Federal  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
Congemas – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
Cras – Centro Referência de Assistência Social  
Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ID-SUAS – Índice de Desenvolvimento do Suas  
IGD – Índice de Gestão Descentralizada  
IGD-PBF – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família  
IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único  
IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único  
IGDSUAS – Índice de Gestão Descentralizada do SUAS  
IGDSUAS-E – Índice de Gestão Descentralizada dos Estados  
IGDSUAS-M – Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios e Distrito Federal  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LA – Liberdade Assistida  
LOA – Lei do Orçamento Anual  
Loas – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional de Recursos Humanos do Suas  
Paefi – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
Paif – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PAS – Plano de Assistência Social  
PBF – Programa Bolsa Família  
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNEP/Suas – Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social  
PPA – Plano Plurianual  
PSB – Proteção Social Básica  
PSE – Proteção Social Especial  
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade  
Sagi – Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social



# MÓDULO 1

## A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Neste módulo você poderá visualizar um panorama relativo à construção histórica e conceitual da Proteção Social e sobre o desenvolvimento da Proteção Social Especial no SUAS. Para começar, sugerimos que você, em seus estudos, se inspire no pensamento de Locke:

“Ler fornece ao espírito materiais para o conhecimento, mas só o pensar faz nosso o que lemos.” – John Locke  
Com esse espírito, esperamos que, ao final do seu aprendizado, você esteja apto a:

- Conhecer o processo histórico de desenvolvimento da Proteção Social.
- Reconhecer a importância da proteção social e da assistência social no Brasil.
- Identificar os princípios gerais que orientam a proteção social e a assistência social.
- Identificar os níveis de proteção e as seguranças afiançadas pela política de assistência social.
- Identificar as equipes de Referência do SUAS e as características do Trabalho Social.



# INTRODUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL

Nesta Unidade, você poderá adquirir uma visão geral sobre a construção histórica da Proteção Social, a organização da classe trabalhadora, os conflitos e as contradições que permeiam o processo de acumulação das sociedades capitalistas e as formas pelas quais essas sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas. Você irá conhecer também o SUAS e as seguranças afiançadas pela política de assistência social e os níveis de proteção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). E também compreenderá melhor o funcionamento das equipes de referência do SUAS e o trabalho social, com ênfase nos aportes ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos.

Iniciamos nossa conversa lembrando que, considerando as variações históricas e culturais, de diferentes maneiras, todas as sociedades humanas desenvolveram alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. A proteção supõe, além da oferta de bens materiais, o acesso a bens culturais e simbólicos, que permitem a sobrevivência e a integração na vida social.

## QUESTÃO SOCIAL

A expressão “questão social” surge na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (por volta de 1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que caracteriza a emergente classe trabalhadora. Este conceito se refere às expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. Do ponto de vista histórico, a questão social vincula-se estreitamente à exploração do trabalho, que gera desigualdades econômicas e sociais. Sua gênese, portanto, se vincula ao surgimento do capitalismo em alguns países da Europa, tendo como marco a reação dos trabalhadores à exploração inerente a esse sistema, os quais passam a exigir outros tipos de intervenção estatal além da caridade e repressão. (CARVALHO; IAMAMOTO, 1983, p. 77)



Todavia, foi com o advento do Estado Capitalista, no início do processo de industrialização, que a questão social se expressou pela primeira vez, provocando transformação radical nos mecanismos de proteção social dos indivíduos. Nesse contexto, com o desenvolvimento do assalariamento e da urbanização, são institucionalizados, no âmbito do Estado, mecanismos de proteção social complementares ou substitutos da função social, até então exercida pela família, pela religião e pela comunidade,



#### LEIA +

Veja a esse respeito o trabalho de Maria Stella M. Bresciani: *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª reimpressão da 1ª edição de 1982).



#### LEIA +

O que se deseja assinalar é que, de modo geral, as abordagens estatais da questão social se estruturam a partir dos conflitos e das contradições que permeiam o processo de acumulação da sociedade capitalista e das formas pelas quais essas sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.

configurando assim a emergência da política social nas sociedades contemporâneas.

Como sabemos, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França e em outros países europeus, assistiu-se a uma pauperização massiva dos trabalhadores nas concentrações industriais. Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado foi uma característica do iniciante processo de industrialização que trazia consigo um enorme custo social. Trata-se de uma superpopulação urbana, flutuante, miserável, amputada de seus vínculos rurais e submetida a condições de vida degradantes, como constatarem os estudos sobre as primeiras cidades industriais do século XIX.

Importante observar que, aos poucos, esse primeiro proletariado vai se organizando como classe trabalhadora (em sindicatos e partidos). Com o movimento operário, suas lutas e reivindicações, alcançam-se melhores condições de trabalho e têm início as primeiras instituições de proteção social. Por intermédio da ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, apresentando suas reivindicações na agenda política e colocando em evidência a relação entre sua pobreza e a forma de estruturação da emergente sociedade capitalista. Os trabalhadores não se limitam a conseguir que as desigualdades sociais sejam reconhecidas. Eles também reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e de trabalho.

As lutas por direitos sociais forjam o avanço das democracias, levando o Estado a envolver-se progressivamente no campo social, em uma abordagem pública da questão, constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais, seja por meio de legislações laborais ou de mecanismos de proteção social.

Essa construção vai se efetivar ao longo do fortalecimento da sociedade capitalista e se expressar em diferentes tendências, integrando um campo próprio de relações que envolvem a participação de instituições privadas, das famílias e do Estado, este na forma de intervenção, no processo de reprodução social e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos. Assim, o desenvolvimento das políticas sociais, particularmente as protetivas, expande a esfera de atuação pública, o que permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental, entre outros. E é dessa forma que as políticas sociais se voltam para a efetivação de direitos, atendimento de necessidades e desenvolvimento de potencialidades dos cidadãos. Nesse sentido, é que devemos compreender a proteção social.



#### PROTEÇÃO SOCIAL

Pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais. (JACCOUD, 2009, p. 58)

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, sob a influência das ideias de **Keynes**, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais e tem início a experiência histórica de um Estado intervencionista ancorado em um pacto entre os interesses do capital e dos trabalhadores.

Conforme observou Viana, no chamado consenso pós-guerra,

os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens. (VIANA, 2008, p. 647).

Veja que, nessa perspectiva, as políticas keynesianas buscaram gerar pleno emprego e, paralelamente, criar políticas e serviços sociais também tendo em vista a ampliação do mercado de consumo, pois

com suas políticas; seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele [o chamado Welfare State ou Estado de Bem-estar Social], como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de segurança e cidadania social [...] tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado. (PEREIRA, 2008, p. 87).

Após a 2ª Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social consolidou-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942), na Inglaterra, serviu de base para o sistema de proteção social britânico, influenciando mesmo naqueles países que mantiveram regimes ancorados nos seguros sociais.



Na Alemanha, por exemplo, no final do século XIX (em 1883), Otto Von Bismark criou o Seguro Social, que se destinava à garantia compulsória, pelo Estado, da substituição da renda nos momentos de perda de trabalho assalariado ou em situações de afastamentos temporários.

A base do novo sistema foi a noção de “seguridade social”, entendida como proteção contra a pobreza e outras situações por via de um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou as contingências.

Em síntese, o Estado de Bem-Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes, caracterizou-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar de seus membros. “Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como ques-



#### SAIBA +

O modelo keynesiano é o conjunto de contribuições de J. M. Keynes, no âmbito da economia e da intervenção do Estado como agente essencialmente regulador. Sua influência seria decisiva para a constituição de um novo modelo de Estado que viria a designar-se, após a 2ª Guerra Mundial, de Estado Providência ou de Bem-Estar Social (Welfare State).



#### SAIBA +

Importante observar que Pereira aborda o Welfare State (Estado de Bem-estar Social) como um “fenômeno histórico específico” no qual a Política Social se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais de cidadania.



**LEIA +**

Para aprofundar seus conhecimentos sobre a natureza, as características, as finalidades e os Regimes de Bem-Estar Social leia:

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. *Lua Nova* n. 24, 1991, p. 85-115.

SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira: entre a Política Pública e o Mercado. São Paulo, Cortez, 2008.

tão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie” (SILVA, 2004, p. 56). Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução social e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos.

Agora você vai ter a oportunidade de se apropriar do pensamento de outros autores que abordaram esse assunto. Acompanhe conosco!

Para Mishra (1990), esse Estado Social supõe alto e estável nível de emprego, serviços sociais universais, como saúde, educação, segurança social, habitação, e um conjunto de serviços pessoais, além de uma rede de segurança de assistência social. Esse modelo vai encontrar expressão principalmente na Europa após a Segunda Guerra Mundial, período de desenvolvimento do capitalismo organizado ou fordismo, quando o Estado interfere na reprodução da força de trabalho controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas e criando uma forma particular de regulação social. Yazbek observa com propriedade que,

Um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem-Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado Social corresponde a um tipo de Estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade. (YAZBEK, 2008, p. 88).

A partir dos anos 1970, porém, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica de um Estado de Bem-Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana. A crise econômica que se segue às reestruturações do processo de acumulação do capital globalizado; as mudanças geradas pelas inovações tecnológicas e informacionais que alteraram as relações de trabalho e causaram eliminação de postos de trabalho; a segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e intensificadas; a expansão dos serviços com desestabilização do assalariamento, sua precarização e insegurança com relação à ordem do mercado. Como consequência, o sistema de proteções e garantias que se vinculou ao emprego inicia um processo de alterações, assumindo novas características.

Veja que essa situação coloca o trabalho em condição de grande vulnerabilidade, exatamente pela ruptura entre trabalho e proteção social. Sabe-se que o aumento do desemprego se encontra acompanhado do aumento do trabalho precário e da pobreza, que se amplia com trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Observe que, particularmente em países de capitalismo avançado, outros fatores, como as mudanças demográficas (envelhecimento e alteração nos padrões reprodutivos familiares) e a intensificação dos movimentos migratórios, vêm atuando no agravamento do quadro social, com consequências na reversão política conservadora apoiada no ideário neoliberal. Esse contexto gerou mudanças nos sistemas de proteção social, redirecionando as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social.



LEIA +

Uma figura determinante no regresso ao liberalismo clássico em fins do século XX é Friedrich Von Hayek. Em sua obra *O caminho da servidão* (1944), Hayek defende a tese de que apenas em uma sociedade livre, em que o mercado estivesse submetido tão somente à ordem espontânea oriunda do estabelecimento voluntário de relações entre as pessoas, conjugar-se-ia progresso econômico e liberdades civis.

Nessas condições históricas, de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da questão social, alteram-se as experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social. Veja que o Estado, como instituição reguladora dessas relações, também passa por transformações importantes. Uma delas é a redução de sua ação reguladora na esfera social.

Nesse contexto, fortalecem-se as “políticas de inserção” que obedecem a uma lógica de seletividade, focalizando os programas sociais nos segmentos mais empobrecidos da população (os “válidos invalidados” pela conjuntura, conforme Castel). Em outros casos, observa-se que os Estados voltam a apelar a parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não-governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais entre outras) em um processo de construção de um sistema misto de proteção social que se caracteriza pela intersecção do público com o privado.

É necessário assinalar que, se a perspectiva profissional e a intervenção especializada como “modelo de ação competente” se tornaram componentes fundamentais das políticas de bem-estar no Welfare State contemporâneo, o sistema misto questiona esses componentes e valoriza a colaboração entre solidariedade e empregabilidade. É bom lembrar também que a filantropia, nesse contexto, se apresenta com novas faces estratégicas e com um discurso pautado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva “modernizadora”, sobretudo na dimensão gestinária de um número crescente de instituições do campo filantrópico.

Na contemporaneidade, com as transformações nos processos de acumulação e o avanço do capital financeiro e do ideário neoliberal, os países, sobretudo do espaço europeu, enfrentam mudanças, não sem resistências, em seus sistemas protetivos. Sabemos que o “edifício de proteções montado no quadro da sociedade salarial fissurou-se, e que ele continua a esboroar-se sob golpes trazidos pela hegemonia crescente do mercado” (CASTEL, 2005, p. 93). Contudo, como afirma o mesmo autor, “o poder público é única instância capaz de construir pontes entre os dois polos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade” (CASTEL, 1998, p. 610).

Agora que você já se inteirou do processo histórico de desenvolvimento e dos princípios gerais que orientam a proteção social, é o momento de conhecer de perto e em detalhes as principais características de proteção social e assistência social no Brasil. Pronto para começar?

## PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

É importante observar que, no caso brasileiro, a experiência colonial e a escravidão prolongada deixaram marcas no sistema protetivo. Para se pensar atualmente o país, é preciso considerar os traços característicos que condicionam o comportamento da sociedade brasileira: colonização, lutas pela independência, escravidão, clientelismo, autoritarismo e favor. Esses traços que marcaram a formação social do Brasil, contraditoriamente, permeiam a história da proteção social no país.

Observe que essa história, que em um primeiro momento tem nas esmolas, nas obras assistenciais, filantrópicas e de misericórdia sua mais significa-

tiva expressão, ganha corpo, no decorrer do século XIX, em obras sociais e filantrópicas, em ações de ordens religiosas e nas redes de solidariedade familiares.

### CLIENTELISMO

É categoria analítica desenvolvida por historiadores, cientistas sociais e políticos em análises acerca da formação social latino-americana e brasileira. O clientelismo faz parte da cultura política conservadora que ainda está presente na sociedade brasileira e guarda traços indelévels da longa história que o condiciona, desde a colonização imposta, passando pela questão indígena, pelo escravismo, pelas lutas pela terra e pela independência. Diz respeito a questões histórico-estruturais que instituíram relações de subordinação e dependência em atividades de exploração econômica e dominação política. O clientelismo, portanto, alcança múltiplos processos de produção e reprodução da vida social em diferentes dimensões: econômicas, políticas, culturais, religiosas, “com acento na concentração de poder e de riqueza de classes e setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais que constituem as maiorias populacionais, cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais” (WANDERLEY, 2013, p. 68). A principal característica do clientelismo é que ele estrutura relações nas quais ocorrem trocas desiguais entre sujeitos que consideram que existe entre eles algum laço. Essas trocas organizam-se por meio da oferta de favores e benefícios pelos que se encontram em posições de mando e poder àqueles que estão em posições subordinadas; trocam-se influência e poder por lealdade. Portanto, o clientelismo sustenta-se na desigualdade entre classes e sujeitos e, ainda que sua origem possa ser atribuída ao âmbito das relações privadas, ele também organiza trocas que ocorrem em instituições, públicas e privadas.



**Relações clientelistas são contrárias à ideia de cidadania e à perspectiva de que todos os sujeitos devem ter seus direitos assegurados**, em conformidade com os padrões civilizatórios de uma sociedade e as leis que regem seu Estado. No campo da assistência social, garantir os direitos sociais que lhe são próprios requer a superação de práticas que subordinam e inferiorizam sujeitos nos diferentes espaços nos quais ele transita e vive. Impõe-se não só o reconhecimento legal desses direitos a todos os que necessitam de proteção social do Estado, mas também a oferta de serviços e benefícios como direitos de cidadania, ou seja, que se organizem com base em princípios éticos e orientados por padrões de qualidade que efetivem os direitos.

Contudo, é importante observar que, ao longo da primeira metade do século XX, o avanço da industrialização e da urbanização, bem como a emergência e a consolidação do movimento operário, fomentaram a regulação social do trabalho, que se consolidou na legislação trabalhista e na instituição da previdência social. O campo da proteção social pública emerge, assim, no espaço de regulação do trabalho assalariado, construindo aquilo que foi chamado por Wanderley Guilherme dos Santos de “cidadania regulada”. Nesse cenário, apenas as pessoas que trabalhavam em determinadas ocupações reconhecidas e regulamentadas pelo Estado eram consideradas cidadãs, em função da ocupação profissional exercida, não havendo universalização dos direitos e configurando, assim, uma “cidadania restrita e sempre vigiada pelo Estado”.



### CIDADANIA REGULADA

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1987, p. 68).

Nessa perspectiva, a condição de cidadão não decorre de valores políticos que identificam um indivíduo como membro de uma comunidade política, mas é adquirida na medida em que ele possui uma ocupação reconhecida e definida em lei. O Estado, portanto, afirma o indivíduo como cidadão na medida em que ele possui um vínculo de ocupação formal com o mercado de trabalho.

Apenas com a Constituição Federal de 1988, a “cidadania regulada” foi substituída pela proteção social, agora apoiada em novas bases advindas do reconhecimento de direitos sociais universais, que devem ser prioritariamente ofertados como garantias de cidadania e sob responsabilidade do Estado, seja na cobertura ou no acesso.

Como você pôde notar, a emergência da assistência social como política pública é muito recente: tem menos de 25 anos, se acolhermos como marco a regulamentação constitucional efetivada em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social. Cabe destacar, todavia, que o percurso até sua efetivação não foi tranquilo.

Marcada por uma volta da filantropia e pela retórica da responsabilidade social dos atores privados, devido às reformas neoliberais em curso, a década de 1990 não foi favorável à ampliação dos direitos socioassistenciais. Foi necessário aguardar até o ano de 2004 para que se desse a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, no ano seguinte, da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS).

Com o SUAS, consolidou-se o princípio da primazia da responsabilidade pública na regulação, coordenação e oferta da assistência social, assim como do campo do direito, lembrando que não há a efetivação do direito social sem a garantia do Estado. De fato, o reconhecimento das demandas sociais pela via do direito torna a proteção social mais efetiva, reduzindo incertezas de acesso, padronizando as proteções, igualando oportunidades, enfrentando as desigualdades. Por outro lado, quando não referenciadas em direitos, as políticas de proteção social se restringem a programas e projetos de temporalidade limitada, risco de descontinuidade e ausência de garantias de oferta e acesso.

Como política de Estado, a assistência social passa a ser responsável pela oferta de proteção social pública e não contributiva, na forma de renda, serviços, programas e projetos. Ela se consolida, assim, como estratégia fundamental para o combate à pobreza e à subalternidade, para a prevenção e o enfrentamento da vulnerabilidade e de riscos, para a ampliação de oportunidades e acesso a serviços sociais e para a defesa dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais vulneráveis.



#### LEIA +

Veja mais sobre o conceito de cidadania regulada em:

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.



#### LEIA +

A assistência social, diferentemente da previdência social, não é contributiva, ou seja, ocorre independentemente de contribuição à seguridade social e para além dos interesses do mercado, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem.



### SAIBA +

A assistência social, diferentemente da previdência social, não é contributiva, ou seja, ocorre independentemente de contribuição à seguridade social e para além dos interesses do mercado, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem.

Veja que, para a implementação dessa mudança fundamental, a assistência social não pode ser pensada isoladamente, mas sim em relação com outras políticas sociais e em conformidade com os marcos legais que apresentam um novo desenho institucional para essa política. A inovação decorre não apenas da sua afirmação como direito não contributivo, mas também da determinação da descentralização da gestão e da participação da população no exercício do controle da sociedade na execução das políticas sociais.

É importante atentar que, a partir de 2004, a assistência social passou a ter nova materialidade com a construção nacional e federativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Todavia, a universalização dos direitos sociais foi posteriormente efetivada pela Lei nº 12.435/2011 que, modificando a LOAS, assegura esse direito a todos os cidadãos. Inúmeros avanços foram alcançados, sobretudo o reconhecimento da condição de sujeito de direitos consignada ao usuário das atenções e serviços da assistência social. Essas conquistas expressam o empenho em alcançar a todos que necessitarem da assistência social, independentemente de sua situação de renda, mas reconhecendo a vulnerabilidade dos mais pobres e a situação de risco por violação de direitos a que muitos brasileiros estão expostos, tirando-os da invisibilidade e fortalecendo a participação social.

## O SUAS E AS SEGURANÇAS AFIANÇADAS PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para a inclusão da assistência social como política pública no campo dos direitos sociais, foi necessária uma ampla construção que atendesse os seguintes requisitos: reconhecimento deste lócus de responsabilidade pública pelos entes federados e de suas respectivas atribuições; padronização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos; e instituição de garantia de acesso a serviços e benefícios em todo o território nacional, considerando não apenas o princípio da universalidade, mas também o da uniformidade e o da cobertura das prestações.

Observe que, além da estruturação dessa política pública em novas bases, foi necessário construir um conjunto de aportes indispensáveis: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede integrada de serviços e sistemas de informação e monitoramento. Ou seja, para organizar a assistência social nacionalmente e na forma de um sistema único, operando em cada território, é necessário que a implementação ocorra nos moldes de uma gestão partilhada entre os três níveis de governo, com normativas nacionais pactuadas nas instâncias de participação e controle social.



A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (2012), instrumento que disciplina a gestão pública da política de assistência social, estabelece os princípios, as diretrizes e os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação e pactuação, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, e de deliberação, como as Conferências e os Conselhos de Assistência Social, visando a implementação e consolidação do SUAS.

Para compreender como se dão essas articulações, observe atentamente os quadros a seguir:

### INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO

No âmbito da política de assistência social, são os espaços de conexão de sujeitos, movimentos sociais e populares, criados para efetivar o exercício de cidadania e de participação social, independentemente de formalização, tais como os Fóruns de Assistência Social, Fóruns de Usuários, Fóruns de Trabalhadores, coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais, comissão de bairro, entre outros, conforme previsto no art. 126 da NOB-SUAS/2012.

**INSTÂNCIAS DE DELIBERAÇÃO** da política de assistência social e do SUAS estão definidas no art. 113 da NOB-SUAS/2012 como Conselhos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), cujas atribuições estão descritas no art. 121 da mesma norma. Por sua vez, as Conferências de Assistência Social são instâncias de avaliação da política de assistência social e definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com o art. 116, da NOB-SUAS/2012.

**INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÃO** dos aspectos operacionais do SUAS, conforme o art. 128, da NOB-SUAS/2012:

- Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – composta pelos gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais; e
- Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) – composta pelos gestores estaduais e municipais.

Esse sistema organiza a oferta da proteção social, que se estrutura para garantir as seguranças que são próprias da assistência social e que haviam sido estabelecidas pela PNAS. **São elas as seguranças da acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia e do apoio e auxílio.** A NOB-SUAS (2012) detalha, em seu artigo 4º, cada uma delas. Acompanhe conosco:

- **Segurança de acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e ação profissional conter:
  - a. condições de recepção;
  - b. escuta profissional qualificada;
  - c. repasse de informações e orientações;

- d. estabelecimento de referência e contrarreferência;
  - e. concessão de benefícios;
  - f. aquisições materiais, econômicas, políticas, culturais e sociais;
  - g. abordagem em territórios de maior vulnerabilidade e de incidência de situações de risco;
  - h. oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias para curta, média e longa permanência.
- **Segurança de renda:** operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social e que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Um exemplo de segurança de renda, previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o recebimento de 1 salário mínimo a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. O Programa Bolsa Família também se constitui benefício da assistência social e tem por objetivo: a) promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) viabilizar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, de modo a contribuir para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e c) coordenar os programas complementares, visando o desenvolvimento das famílias, a fim de que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

- **Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social:** exige a oferta pública e continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:
  - i. A construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários.
  - j. O exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

Oferecer espaços de convívio às famílias, favorecer o acesso a serviços de qualidade, conforme suas demandas e necessidades, são exemplos de como a proteção social básica pode afiançar a segurança do convívio familiar e comunitário.

- **Segurança de desenvolvimento da autonomia:** exige ações profissionais e sociais para:
  - a. O desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo da cidadania.



SAIBA +

A Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009, da Comissão Intergestores Tripartite, que dispõe sobre a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, é um instrumento de gestão importante para afiançar as seguranças previstas na política de assistência social.

- b. A conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, para a família e para a sociedade.
- c. Conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais para cidadãos sob contingências e vicissitudes.

Podemos considerar as ações de incentivo à participação cidadã, de identificação e fortalecimento de potencialidades e habilidades, e de promoção do acesso a direitos, em especial: saúde, educação, documentação civil, habitação, geração de trabalho, emprego e renda, entre outras, como formas de afiançar a segurança de desenvolvimento da autonomia a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

- **Apoio e auxílio:** quando, sob riscos circunstanciais, se exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

O *auxílio funeral* é um exemplo de um benefício eventual, de caráter provisório, prestado às famílias diante de uma situação de vulnerabilidade temporária, ocasionada pelo falecimento de um dos indivíduos que a compõem. Os benefícios eventuais são assegurados pelo art. 22, da LOAS, e integram organicamente as garantias do SUAS. A Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, do CNAS, e o Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, estabeleceram critérios orientadores para a regulamentação e provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social pelos municípios, estados e Distrito Federal.

Importante observar que as seguranças, dessa forma, materializam-se por meio da oferta de benefícios e serviços socioassistenciais, os quais promovem aquisições aos usuários, conforme expressa a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Vale destacar que todas essas seguranças são articuladas entre si, de maneira a favorecer a proteção social à família e ao indivíduo. Isso significa dizer que, ao inserir um indivíduo no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por exemplo, não só estaremos afiançando a segurança de convívio, mas também a de acolhida e a de desenvolvimento da autonomia.

## NÍVEIS DE PROTEÇÃO: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PSB) E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

A proteção social afiançada pela assistência social está organizada em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de Média e de Alta Complexidade), tendo, como principais equipamentos públicos, respectivamente, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)

Vejamos agora a estruturação legal dessa organização. Enquanto sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que trata de necessidades sociais, individuais e coletivas, cabe ao SUAS garantir, conforme previsto no art. 6-A, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):

- I. **Proteção Social Básica:** conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e
- II. **Proteção Social Especial:** conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção das famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos.



Dessa forma, os benefícios e serviços socioassistenciais integram o sistema de proteção social da seguridade social brasileira. Eles são organizados e ofertados pela Política Nacional de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social e, portanto, são orientados pelas diretrizes, princípios e parâmetros pactuados nacionalmente. Constituem a mediação para que indivíduos, famílias e grupos tenham a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais e para a preservação e proteção da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais.

Não podemos perder de vista que a sociedade brasileira é historicamente marcada pela desigualdade social, caracterizada pela falta de acesso a bens, serviços e riquezas por uma grande parcela de sua população. Por consequência, essa massa se encontra mais frequentemente exposta a riscos por violação de direitos. Esses elementos conformam a estrutura social do país e se apresentam como matéria de intervenção por parte do sistema de proteção social.

É necessário relacionar as dimensões macroestruturais e da violência social com as situações de vulnerabilidades e de riscos pessoais e sociais que vivenciam as famílias e os indivíduos, uma vez que estas não decorrem somente de elementos particulares à sua dinâmica, mas refletem aspectos históricos e conjunturais, tais como a desigualdade social, o desemprego, a migração pela necessidade de busca pela sobrevivência e novas alternativas de trabalho, a discriminação por gênero e/ou raça, o aumento da situação de pobreza e, correlata a tudo isso, a exclusão material e simbólica.

Afinal, devemos lembrar que, no Brasil, a garantia de estruturas permanentes de proteção social e a provisão da atenção socioassistencial é de responsabilidade prioritária do Estado. Ela é um direito público e deve, portanto, ser contínua e regular e apresentar padrões de qualidade, constituindo-se em respostas qualificadas às complexas demandas sociais.

Conforme apontam Dagnino (2004) e Montaño (2001), o projeto neoliberal, emergente no Brasil na década de 1990, enfraqueceu as políticas públicas e as conquistas obtidas no processo de construção da Constituição Federal de 1988, esvaziando espaços de disputa por direitos, focalizando, privatizando e precarizando as ações no campo social.

De acordo com Montaño (2001), as políticas sociais passam a ser executadas com as seguintes características: a focalização em setores em detrimento da universalização; a resposta a demandas emergenciais mínimas e de forma assistencialista; a precarização em termos de verbas que se desdobra em incertezas sobre sua continuidade; e a não cidadania, no sentido de não se estimular o debate e a luta por direitos, favorecendo, ao contrário, o silenciamento e a resignação da população. Esse movimento significou um retrocesso em relação às políticas sociais constituídas como direitos universais pela CF/88, transformando as respostas aos problemas sociais, como a pobreza e a desigualdade, em ações individuais, filantrópicas e imediatistas.

Observamos que, no caso da política de assistência social, esse cenário perdurou até 2003, quando, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada a instituição do SUAS, fortalecendo as relações democráticas entre Estado e sociedade civil.

O SUAS estruturou a primazia da responsabilidade pública, compartilhada entre os entes federados, pela gestão da área e pela oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em parceria com as entidades. Sobretudo, fortaleceu as relações democráticas entre Estado e sociedade civil por meio da participação popular e do exercício do controle social. O acesso tornou-se universal; a oferta dos serviços, contínua; o financiamento, regular e automático, operado na modalidade Fundo a Fundo; e a política de assistência social assumiu como objetivos a garantia de proteção social não contributiva, a defesa de direitos e a vigilância das situações de vulnerabilidade e risco social.

Importante observar que esse é um sistema em construção, que visa a superação da lógica do assistencialismo e do clientelismo por meio da estruturação de um sistema público, democrático e republicano, que em muito se distancia dos ditames neoliberais.

Nessa direção, foram editadas regulações e normativas do SUAS de modo a estabelecer os pressupostos, as diretrizes e os conceitos que devem reger o provimento dos serviços socioassistenciais, os quais devem estar alinhados e atender aos objetivos dessa política pública.

### USUÁRIOS DO SUAS

A Resolução nº 11/2015 do CNAS caracteriza como usuários da Política Pública de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) os cidadãos que acessam os serviços, os programas, os projetos, os benefícios e a transferência de renda por se encontrarem em situações de vulnerabilidade e riscos sociais e pessoais.

Seus representantes são sujeitos coletivos que se organizam de diversas formas jurídicas, políticas ou sociais, como associações, movimentos, fóruns, dentre outros. Essa Resolução afirma os direitos dos usuários de terem acesso a informações e orientações, de usufruírem de serviços e programas de qualidade e de terem seus direitos reconhecidos perante a sociedade. Além disso, é reforçada a importância da participação dos usuários nas instâncias deliberativas do SUAS.



### ATENÇÃO

Fique atento, pois as concepções sobre a assistência social, o direito, as populações usuárias da política e a visão de mundo que os profissionais e gestores possuem irão orientar a prestação dos serviços, a concessão dos benefícios e o trabalho social.



### SAIBA +

A rede socioassistencial é composta por equipamentos e serviços estatais e por entidades e organizações de assistência social.

A LOAS, em seu Artigo 3º, considera entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

Devem observar todas as normativas da Política de Assistência Social e estar inscritas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social.

Nesse sentido, deve-se ter clareza sobre os **objetivos e as funções** da política pública de assistência social, as **seguranças** que devem ser alicerçadas e os **princípios éticos** para a sua oferta, tendo como dimensões orientadoras do trabalho social:

- o fortalecimento de potencialidades e capacidades dos cidadãos e dos territórios;
- a autonomia e o protagonismo social; e
- a perspectiva macro das vulnerabilidades e riscos sociais.

Lembramos que a NOB-RH/SUAS e a NOB-SUAS estabelecem princípios éticos para a oferta da proteção social a serem observados pelos trabalhadores do SUAS. Esses princípios devem nortear todo o processo de gestão e operacionalização da política de assistência social e pautar a relação e o trabalho social realizado junto às famílias e indivíduos, as ações de formação e os processos de reflexão sobre o trabalho desenvolvido, como as reuniões das equipes, os estudos de caso, as reuniões da rede socioassistencial e intersetoriais, entre outros espaços.

Entre outros, são **princípios éticos** para o trabalho social no SUAS:

- Defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral e psicológica e dos direitos socioassistenciais.
- Defesa do protagonismo e da autonomia dos usuários e a recusa de práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de bem-estar ou ajuda.
- Oferta de serviços, programas, projetos e benefícios públicos gratuitos com qualidade e continuidade, que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais.
- Respeito à pluralidade e diversidade cultural, socioeconômica, política e religiosa.
- Combate às discriminações etárias, étnicas, de classe social, de gênero, por orientação sexual ou por deficiência, dentre outras.
- Garantia de acesso à informação, resguardando a proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua intimidade e opção e resgatando sua história de vida.
- Garantia de acesso à assistência social a quem dela necessitar, sem discriminação social de qualquer natureza, resguardando os critérios de elegibilidade dos diferentes benefícios e as especificidades dos serviços, programas e projetos e reconhecimento do direito dos usuários de ter acesso a benefícios e à renda.
- Prevalência, no âmbito do SUAS, de ações articuladas e integradas, para garantir a integralidade da proteção socioassistencial aos usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios.



### ATENÇÃO

Os usuários são sujeitos de direito. A política pública de assistência social é um direito garantido pelo Estado brasileiro e não uma ação voluntarista, benevolente, caritativa ou prestação de favor.



### LEIA +

É importante conhecer e aprofundar o debate e a reflexão sobre os princípios éticos para o trabalho social no SUAS, elencados na NOB-RH/SUAS e na NOB/SUAS 2012.

A essa altura você já percebeu a importância do trabalho social no âmbito do SUAS para o alcance dos objetivos da política pública. Pois bem! Esse trabalho tem como fundamento a dimensão relacional e, portanto, o/a trabalhador/a do SUAS é seu/sua principal operador/a, conforme descrito na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Esse entendimento embasou a construção e a definição das Equipes de Referência do SUAS, como veremos a seguir.

## AS EQUIPES DE REFERÊNCIA DO SUAS

O trabalho social na política de assistência social, de forma enfática na Proteção Social Especial, lida com graves dimensões da questão social e deve ser organizado e operacionalizado a partir desta complexidade. Os serviços socioassistenciais são realizados pelos trabalhadores do SUAS que compõem as Equipes de Referência, definidas pela NOB-RH/SUAS como aquelas responsáveis pela organização e oferta das proteções sociais, básica e especial:

constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em conta o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (NOB-RH/SUAS p. 25)

Veja que essa definição parte do reconhecimento de dois aspectos fundamentais: o caráter público da assistência social e o trabalho social como elemento que qualifica a oferta profissionalizada da proteção social. A **NOB-RH/SUAS** orienta que as equipes devem ser compostas considerando: o número de indivíduos/famílias referenciados; as necessidades/especificidades locais; os serviços prestados; e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

É importante você compreender que o trabalhador é quem está junto aos usuários e é o responsável pela construção de processos interventivos que contribuam para promover o protagonismo e a autonomia dos usuários e o fortalecimento de práticas democráticas, participativas, inclusivas e da cultura de direitos. Portanto, os trabalhadores, responsáveis pela execução da política, devem ser valorizados, possuir formação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa e condições institucionais para a realização do seu trabalho.

No contexto de relações societárias mais amplas, o fortalecimento do SUAS exige de seus profissionais intervenções fincadas em bases conceituais segundo postulados éticos, qualificados aportes teóricos e manejo de novas e criativas estratégias, procedimentos e ferramentas de trabalho, condizentes com os requisitos da política pública. (Caderno CapacitaSUAS, 2013, p. 28)

Nesse mesmo sentido, as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no 17, de 20 de junho de 2011, e no 09, de 15 de abril de 2014, que ratificam a NOB-RH/SUAS e reconhecem as categorias profissionais de nível superior e as ocupações e as áreas de ocupações de



### ACESSE

As normativas do SUAS estabelecem as responsabilidades dos gestores públicos em promover o processo de efetivação do quadro de profissionais do SUAS. Mais informações (disponíveis no link: <http://mds.gov.br/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>):

- NOB-RH/SUAS (2006);
- NOB/SUAS (2012); e
- Caderno de Orientações Técnicas sobre os Gastos no Pagamento dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS (2015).



### ATENÇÃO

Os usuários são sujeitos de direito. A política pública de assistência social é um direito garantido pelo Estado brasileiro e não uma ação voluntarista, benevolente, caritativa ou prestação de favor.

nível médio e fundamental, expressam, respectivamente, o esforço para mapear essas competências e para delinear as especificidades e atribuições da assistência social.

Vamos agora atentar para a dimensão da referência, que diz respeito ao aspecto relacional fortemente presente no trabalho social. Os usuários devem ter nas equipes do SUAS a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para suas necessidades sociais.

Uma referência construída, portanto, a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito, acenam em direção a horizontes mais acolhedores, compartilhados e de maior autonomia. (NOB-RH/SUAS Anotada e comentada, p. 26)

Isso quer dizer que a referência é construída a partir da relação profissional, comprometida e de respeito, que constitui vínculos de confiança e contribui para a construção de novos caminhos e ressignificação das histórias e trajetórias individuais e coletivas. Para tanto, são necessários tempo, escuta e trabalho qualificados.

O vínculo, e logo a referência, é primordial nesse processo educativo, é algo conquistado a partir da presença. Como afirma Walter Oliveira:

É pela presença, pelo vínculo, que o educador constrói seu trabalho, que se dirige obrigatoriamente tanto ao outro como a si mesmo, que admite a transformação interior, que faz da educação social um instrumento poderoso para a reflexão social. (OLIVEIRA, 2004 p.188)

A partir do vínculo, então, é possível desenvolver uma parceria com o cidadão fundamentada em um processo de troca e de aprendizagem mútua que estimule nos usuários a reflexão crítica sobre sua situação, contribuindo, assim, para a formulação de estratégias que promovam a superação das situações de vulnerabilidade e/ou violações.



Dessa forma, os benefícios e serviços socioassistenciais integram o sistema de proteção social da seguridade social brasileira. Eles são organizados e ofertados pela Política Nacional de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social e, portanto, são orientados pelas diretrizes, princípios e parâmetros pactuados nacionalmente. Constituem a mediação para que indivíduos, famílias e grupos tenham a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais e para a preservação e proteção da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais.

Importante ressaltar que os **trabalhadores do SUAS devem ter aportes éticos, políticos, teóricos e técnicos que priorizem a conquista e a defesa dos direitos da população e a emancipação sociopolítica e econômica** das camadas sociais excluídas e à margem de condições dignas de vida e de justiça social. Esse é o tema da nossa próxima conversa!

## TRABALHO SOCIAL: APORTES ÉTICO-POLÍTICOS, TEÓRICO-METODOLÓGICOS E TÉCNICO-OPERATIVOS

A essa altura, você deve estar se perguntando: Como desconstruir posturas, práticas e valores conservadores no trabalho social desenvolvido no campo socioassistencial? Como o trabalhador vê o usuário? Qual postura tem sido empregada nos serviços, sob a ótica da benevolência ou do serviço público como direito da população?

Sabemos que, mesmo que as leis e normativas atuais que regem a assistência social – LOAS, PNAS, NOB, Tipificação – sejam avançadas na compreensão dos direitos sociais, é fato que ainda permanecem práticas assistencialistas e filantrópicas baseadas na culpabilização dos sujeitos e na imposição de modelos e papéis sociais. Isso demonstra que o processo de efetivação da política de assistência social ainda está marcado por essa cultura política conservadora. Sabemos também que é preciso contrapor a essas práticas a cultura do direito, não é mesmo?

Por sua vez, se os trabalhadores do SUAS viabilizam o acesso aos direitos socioassistenciais, o trabalho social por eles incrementado exige perfis e atuações profissionais que atendam e possibilitem a concretização dos objetivos da política de assistência social e das finalidades dos respectivos serviços, implicando em:

- Conhecer a política pública de assistência social, suas diretrizes, seus princípios, seus aportes teóricos, éticos e políticos e a rede de serviços socioassistenciais.
- Conhecer a rede de proteção social, de garantia de direitos e o sistema de justiça.
- Conhecer os fenômenos sociais e aspectos históricos, políticos, econômicos e culturais que impactam e determinam os contextos sociais.
- Conhecer as especificidades dos riscos e vulnerabilidades da juventude negra, comunidades tradicionais, comunidades indígenas, população LGBT, pessoas com deficiência, pessoas idosas, crianças, adolescentes, mulheres e homens.
- Possuir escuta e percepção aguçadas.
- Atuar em equipe de forma interdisciplinar e complementar.
- Atuar em rede.
- Ter habilidade para lidar com conflitos individuais e coletivos.
- Ter disponibilidade para o aprendizado e a releitura do processo socioeducativo.

Os trabalhadores do SUAS devem atuar de forma que o processo socioeducativo mediado pelo profissional proporcione o desenvolvimento da reflexão crítica do sujeito, da autonomia, da autoconfiança e da valorização pessoal. As relações, nessa concepção de trabalho social, precisam

estar direcionadas para os interesses e necessidades dos participantes, ao serem construídas por princípios de igualdade e justiça social que favorecem e fortalecem o exercício da cidadania.

Assim, ao mesmo tempo que o trabalho social deve atender as necessidades e interesses dos indivíduos e das famílias, inclusive as imediatas, também visa a (re)construção de padrões de sociabilidade, de projetos de vida e societário. Isso só é possível se esse trabalho conjugar as dimensões técnicas (conhecimento), éticas (valores e atitudes) e políticas (participação coletiva e transformação).

Veja que, nessa perspectiva, o trabalhador do SUAS assume uma postura ético-política, pois busca não somente contribuir para a reorganização de alguns aspectos da vida de um sujeito, mas também na provisão de necessidades materiais. Busca analisar em conjunto a trajetória de vida desse sujeito, as condições que determinam sua realidade, o mundo em que vive. Busca a reflexão sobre princípios e valores, a forma como o sujeito se vê e como se coloca diante dos outros. Busca a coletividade, a participação, a troca, a conscientização e a ação proativa em relação aos processos que levam às desigualdades, às violações e aos fenômenos como o da exploração sexual, da situação de rua, do trabalho infantil, da violência e da discriminação de gênero, da raça ou da orientação sexual. Enfim, procura promover uma análise crítica, preferencialmente de forma coletiva, de modo a desvendar os fenômenos que impactam as vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos e a desencadear um movimento de enfrentamento coletivo e participativo das mesmas.

Na mesma lógica de encadeamento, visando qualificar as prestações realizadas pelos trabalhadores do SUAS com o propósito de atingir os objetivos da política de assistência social, estes adotam um conjunto de procedimentos técnicos e operativos, de acordo com a formação específica de cada qual, tendo como referência um arcabouço teórico e metodológico próprio.

Lembrando Paulo Freire,

Uma das tarefas mais importantes da prática educativa-crítica é propiciar as condições em que os educandos em suas relações uns com os outros e todos com o professor ou a professora ensaiam a experiência profunda de assumir-se. Assumir-se como ser social e histórico, como ser pensante, comunicante, transformador, criador, realizador de sonhos. (FREIRE, 1996 p. 41)

Nesse sentido, para a realização do trabalho social com as famílias e os indivíduos, devem ser planejadas e construídas metodologias e estratégias de atuação que envolvam a população usuária e considerem algumas características:

- flexibilidade presente no planejamento e nas ações educativas;
- compromisso com questões importantes para cada grupo;
- superação das formalidades e hierarquias;
- favorecimento da participação coletiva, com ênfase no desejo do grupo, no prazer e no lúdico.



## REFLITA

O trabalho social deve apostar nas relações entre trabalhadores do SUAS e a população usuária, dos usuários entre si, com suas famílias e comunidade, que podem ser mediadas e construídas por intermédio de diferentes metodologias e por diversas atividades que incorporem as diferenças e que promovam a participação de todos os envolvidos, a emancipação e a autonomia dos sujeitos, a igualdade e o afeto nas relações, construção que é cotidiana e permanente.



O trabalho social, no SUAS, requer planejamento, reflexão, conhecimentos sobre a realidade e os fenômenos sociais com os quais se atua e sobre as suas especificidades para cada público. A ação deve romper com a lógica voluntarista e de improviso e sempre se orientar a partir da intencionalidade, ou seja, do que se pretende alcançar, o que, por sua vez, é estabelecido em conjunto com o usuário.

O pleno exercício da cidadania requer a formação dos sujeitos como cidadãos, cientes de seus direitos, de seus papéis, dos demais interlocutores e das estruturas e instituições sociais e políticas. A ausência dessa formação e do próprio acesso a direitos, a exclusão e o confinamento a posições subalternas, como é o caso de inúmeras famílias e indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade e violação de direitos, podem tornar mais difícil o processo de reconhecer-se como sujeito de direitos e, portanto, de reivindicá-los.

Por esse e outros motivos, nem todas as pessoas que necessitam da atenção socioassistencial irão procurar espontaneamente os serviços socioassistenciais. Por isso, **o trabalho social deve ser sempre proativo** na prevenção e na proteção da população frente à vivência de situações de privação social e violação de direitos, extrapolando o trabalho no espaço físico institucional e requerendo criatividade na construção de metodologias e de estratégias de ação.

Deve-se considerar que o público usuário dos serviços da PSE é composto por pessoas que vivenciam ou vivenciaram violações, em diferentes graus e formas, tais como negligência, violência (física, psicológica e moral, institucional), abandono. Disso decorrem diferentes respostas dos indivíduos e grupos. É comum observarmos a naturalização da violação, a dificuldade em expressar desejos e projetos, a baixa autovalorização, comportamentos que caminham para a reiteração de estigmas por parte desse público.

Parece ser essencial articular o respeito e o reconhecimento (próprio e externo) como elementos essenciais para favorecer a construção de um sentimento positivo de valor pessoal, de autoconfiança, de potência. Isso, junto com a conscientização crítica acerca de sua realidade, pode promover mudanças e o fortalecimento dos sujeitos no sentido de sua autonomia e na luta por seus direitos.

A expectativa é que, a partir do vínculo e da referência, seja possível desenvolver uma parceria com os sujeitos e as famílias, um processo de troca e de aprendizagem mútua, provocando reflexões sobre sua situação e a busca por estratégias para a superação a partir do reconhecimento de seu potencial e da consciência crítica.

Veja no quadro a seguir os eixos norteadores que se constituem como princípios comuns para a atuação profissional na PSE de média e alta complexidades:



Assim, os profissionais deverão estar devidamente instrumentalizados, capacitados para ofertar uma escuta qualificada, a partir do prévio conhecimento das dinâmicas territoriais e conjunturais.

A escuta qualificada

é obviamente algo que vai mais além da possibilidade auditiva de cada um. Escutar, no sentido aqui discutido, significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro. (FREIRE, 1996, p. 113, destaque nosso).

O trabalho social no SUAS, devido a sua complexidade e ao convívio diário com situações de violações de direitos e com o sofrimento das pessoas, pode levantar questões e sentimentos nos trabalhadores que devem ser considerados e abordados nos seus aspectos éticos, técnicos, pedagógicos e políticos, por exemplo:



- angústias em relação ao trabalho e à dificuldade em mensurar seus resultados;
- sentimento de prepotência versus impotência do profissional;
- compreensão do tempo dos processos e mudanças sociais versus imediatismo;
- fragmentação das políticas sociais – como chegar a mudanças nesse contexto?



A Política Pública de Assistência Social exige que os serviços aliem a abordagem de indivíduos e famílias aos aspectos sociopolíticos que determinam e caracterizam os contextos socioterritoriais e deles próprios.

Como você pode perceber, é preciso estar sempre atento à relação entre a **organização da oferta, as metodologias e as estratégias** empregadas, a **compreensão** que se tem de **conceitos-chave** para a área social e os **objetivos** definidos para os serviços socioassistenciais.

O enfoque deve ser sempre **interdisciplinar** e a partir do **trabalho em equipe**, compreendendo que as vulnerabilidades e as violações de direitos não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, e exigem respostas complexas e diversas. O trabalho interdisciplinar exige que uma equipe multiprofissional supere a abordagem tecnicista e fragmentada, substituindo-a por uma atuação com base na **complementariedade e corresponsabilidade**.

Assim, é sempre necessário estimular a participação dos usuários em espaços de decisões de política pública, tanto na demanda por direitos e políticas quanto na sua elaboração e no estabelecimento de articulações, a partir de uma concepção de não fragmentação das questões sociais. “É nesse sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade” (FREIRE, 1996, p. 107).

## AÇÃO-REFLEXÃO-AÇÃO: INSTRUMENTOS PARA QUALIFICAR O TRABALHO SOCIAL

É importante que você não perca de vista que o exercício de pensar e repensar as práticas cotidianas deve estar incorporado aos processos de trabalho. É fundamental a construção de instrumentos que auxiliem o processo de organização e sistematização do trabalho, visando sua qualificação. Nesse sentido, chamamos atenção para a importância:

- dos instrumentos de registro (dos processos de trabalho desenvolvidos; do acompanhamento de cada indivíduo e/ou família, considerando as trajetórias de cada sujeito, as diferentes necessidades apresentadas e os diferentes percursos construídos no acompanhamento);
- da consolidação dos conhecimentos e das experiências acumuladas (metodologias de trabalho, boas práticas, reflexões e conhecimentos técnicos sobre os fenômenos e o território);
- e da sistematização do planejamento e das bases teóricas, éticas e políticas que conduzem o trabalho (perspectiva político-pedagógica que orienta todo o planejamento do trabalho social, elaboração e intencionalidade das ações e sua intervenção).

Cada tema abordado permite a abertura para um horizonte. Assim, convidamos você para prosseguir nossa conversa na próxima unidade na qual estaremos falando sobre os conceitos relacionados ao processo de implementação da Proteção Social Especial (PSE).



# PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE) NO SUAS

Nesta unidade apresentamos uma visão geral sobre a Proteção Social Especial (PSE), seus principais conceitos, as demandas históricas no campo dos direitos violados e a dimensão coletiva da PSE.

- Esperamos que, ao final dos estudos, você possa:
- Conhecer os principais conceitos da Proteção Social Especial.
- Identificar as seguranças socioassistenciais das famílias e indivíduos em situações de violação de direitos.
- Identificar as demandas históricas no campo dos direitos violados.
- Reconhecer a dimensão coletiva da PSE.

## CONCEITUANDO A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

A princípio, vamos traçar um breve panorama sobre o processo de implementação da Proteção Social Especial (PSE). Como você pode constatar, ele é perpassado pelas lutas sociais por garantia de direitos humanos e sociais no Brasil. É também marcado pela tomada de decisões quanto aos equipamentos/serviços a se implantar, à ordem de prioridades, aos critérios de partilha e de elegibilidade para os entes federados receberem cofinanciamento, pelas expansões e reordenamentos dos serviços e programas desse nível de proteção no âmbito do SUAS.

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 e as normativas que regulam o acesso aos direitos sociais e humanos no Brasil repercutiram positivamente no processo de implementação do SUAS, e foram fundamentais para a organização das ações da política de assistência social. Trouxeram para a esfera pública as situações de risco por violação de direitos, que até então eram consideradas de “cunho pessoal”, restritas ao âmbito privado, e totalmente desprovidas de regulações e de garantias jurídicas e sociais.

Outro ponto importante a se observar é que a não aceitação das diferenças geracionais, regionais, étnico-raciais, de gênero, de identidade de gênero, de orientação sexual, entre outras, vincula-se diretamente à restrição de direitos e de acesso à cidadania de crianças, adolescentes, pessoas idosas, população negra, população LGBT, mulheres, pessoa com deficiência, entre outros públicos. Esses segmentos são historicamente marcados pelo preconceito, pela discriminação e pela marginalização de suas identidades, escolhas e desejos, e ainda lutam por ampliação e acesso a direitos, a oportunidades e ao reconhecimento enquanto sujeitos plenos integrantes da cidadania.

Além do não reconhecimento social desses públicos, há ainda que se considerar a naturalização das desigualdades, das relações de poder



### LEIA +

Amplie seus conhecimentos sobre esse assunto lendo:

MATOS, Marlise; GOMES, Nilma Lima; DAYRELL, Juarez Tarcísio. Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

hegemônicas e de dominação e das violações que os afetam. A produção e a reprodução das desigualdades materiais e simbólicas são cotidianas, estão presentes nas instituições sociais e nos processos de socialização e educação, exigindo, pois, a ruptura de tais paradigmas.

Neste contexto, ressaltamos que há avanços tanto no campo da legislação como no da mobilização e do exercício da cidadania. Por exemplo, a violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres e população LGBT deixou de ser uma questão exclusiva da vida privada de famílias e indivíduos (“assunto de família”, de “relações pessoais”), passando a integrar a agenda pública na perspectiva do enfrentamento coletivo de garantia de direitos. Esse reconhecimento incumbiu o Estado e a sociedade da responsabilidade de garantir a proteção social das famílias e dos indivíduos em situações de violação de direitos, o que foi um passo estruturante para a Proteção Social Especial da Assistência Social.

### PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

É a modalidade de atendimento socioassistencial voltada às famílias e aos indivíduos cujos contextos são marcados por situações de riscos pessoais e sociais relacionados à violação de direitos, que podem acarretar dano à vida e à integridade humana e das relações familiares, sociais e comunitárias. As situações de violação de direitos manifestam-se no espaço familiar, e também no comunitário e societário, por meio de situações de violência, discriminações e precariedades, como negligência, maus tratos, abandono e outras desproteções, as quais, sem o apoio, suporte e recursos necessários, tendem a se perpetuar.



#### ATENÇÃO

É importante reafirmar que não existe uma hierarquia de importância entre as proteções sociais no âmbito da assistência social; a relação é de complementariedade.

Nessa perspectiva, deve-se ter clareza de que a família, a comunidade e a sociedade se conformam tanto em espaços de proteção como de desproteções, podendo resultar em vivências de situações de violência, de conflitos geracionais, desrespeito às diferenças étnicas, de preconceito e discriminação de identidades, entre outras.

No espectro da proteção social básica e especial, são estabelecidas as condições ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas a serem observadas na definição de serviços, objetivos a serem alcançados, público ao qual se destina, condições de funcionalidade, atuação dos profissionais, capacitação permanente, entre outros aspectos, com vistas a construir ofertas que contribuam para o fortalecimento do coletivo familiar, sempre que possível, respeitando-se os vínculos sociais de forma mais ampla como meio de dotar o sujeito de alternativas e caminhos possíveis para a (re)construção de trajetórias, de acesso aos direitos e, **no caso da PSE, de superação das situações de violação de direitos**, em articulação com o sistema de justiça e o sistema de garantia e defesa de direitos, quando for o caso.



### VIOLAÇÃO DE DIREITOS

Considera-se violação ou transgressão dos direitos aquilo que viola a vida e a liberdade de vivê-la em sua plenitude e pode ainda gerar prejuízos e causar sofrimento, uma vez que atinge o direito de ser diferente, de ter liberdade, de ter suas próprias crenças, de não sofrer discriminação em virtude de raça, cor, condição etária ou orientação sexual, entre outras. A violação dos direitos humanos é muito mais frequente entre aqueles que são excluídos socialmente ou pertencem a minorias étnicas, religiosas ou sexuais. (DIRIENZO).

É necessário compreender que o campo de atuação da PSE foi instituído para garantir seguranças socioassistenciais às famílias e indivíduos em situações de violação de direitos. É preciso reconhecer a complexidade de fatores que geram as violações e que podem estar relacionados à posição que a pessoa e/ou família ocupam na estrutura social, à produção do seu modo de vida, às formas de educar e de se relacionar, às formas de se resolver os conflitos.

Ainda no campo de atuação da PSE, ressaltamos que as situações de dependência de cuidados de terceiros, vivenciadas por pessoas com deficiência e pessoas idosas e a precarização da oferta desses cuidados pelas famílias, representam risco de violação de direitos, razão pela qual a Proteção Social Especial também se ocupa da oferta de Serviços Especializados para atender a essas demandas, na perspectiva de ampliar e qualificar os cuidados familiares e contribuir para a construção da autonomia e participação social dessas pessoas e suas famílias. Nessa perspectiva, a PSE se propõe a ofertar serviços especializados, recorrendo a equipes interdisciplinares e de acompanhamentos especializados e sistemáticos.

A PNAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais destacam que o público que demanda a atenção da PSE vivencia a ocorrência de diversas formas de violação de direitos, entre elas:

- violência física;
- violência psicológica;
- negligência;
- maus tratos;
- violência sexual (abuso e/ou exploração sexual);
- afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- tráfico de pessoas;
- situação de rua;
- abandono;
- vivência de trabalho infantil;
- discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; e
- descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família em decorrência de violação de direitos.

Dessa forma, quando se pensa, por exemplo, em uma situação de



#### SAIBA +

Todo tipo de violência, intrafamiliar ou extrafamiliar, seja física, sexual, psicológica, étnica/racial, patrimonial, por discriminação de gênero, orientação sexual, entre outras, independente do ciclo de vida, devem ser consideradas violações dos direitos humanos fundamentais.

negligência, sabe-se que é uma violação que acarreta danos ao desenvolvimento dos membros da família que dependem de cuidados, os quais devem ser providos no âmbito dessa família. Entretanto, não se pode deixar de considerar que o Estado e a sociedade também são responsáveis por garantir essa proteção e, portanto, devem ser igualmente acionados. Também se deve observar e compreender a dinâmica familiar, as trajetórias de cada membro e as capacidades e habilidades que possuem.

Muitas vezes, situações de negligência ou abandono, bem como outras violências no âmbito familiar (como violência física, psicológica, maus tratos), são repetidas por gerações, preponderando no processo de socialização dos sujeitos essa forma de se relacionar e pela qual continuará a desenvolver suas relações. Esse ciclo deve ser rompido, e destaca-se aí o papel do Estado, capaz de atuar nesse contexto de forma a promover e impulsionar outras formas de socialização, saudáveis e protetivas.

Lembramos que a concepção de matricialidade sociofamiliar não implica imputar à família a responsabilidade total pela proteção de seus membros. Pelo contrário, fortalecida em seu espaço de interlocução social e política, uma vez que despojada de sua representação de mera unidade econômica, a família deve receber condições de exercer a sua capacidade protetiva, o que reforça a responsabilidade do Estado em seu papel de zelar pela proteção social com vistas à superação de vulnerabilidades e riscos que ameaçam as famílias. Essa é a matriz conceitual que embasa a classificação, tipificação e descrição dos serviços socioassistenciais estabelecida em 2009.

#### **MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR**

A centralidade da família para a organização da política e do trabalho social desenvolvido deve se dar a partir de sua compreensão como constructo social, considerando variantes e determinantes culturais, sociais, econômicos, históricos, do território e da diversidade de arranjos e laços de aliança e afinidade possíveis nas relações humanas. Deve-se considerar a família em seu papel estruturante, estabelecido nas relações entre seus membros, destes com sua rede primária e também com outras esferas da sociedade, como o Estado, o mercado e o trabalho. Sob essa perspectiva, ressaltam-se o papel e a responsabilidade do Estado na proteção social e reconhece-se que a ausência de sua atuação contribui para a existência e a intensificação das situações de desproteções, riscos e vulnerabilidades sociais. Assim, a matricialidade sociofamiliar deve direcionar o trabalho social para os coletivos nos territórios, potencializando a família como espaço de proteção e cuidado e como referência para os serviços sociais no sentido de superação da atenção fragmentada e, da mesma forma, deve fortalecer as redes comunitárias.



Outro fenômeno social com que atua a PSE é o da violência sexual, o que compreende a exploração e o abuso sexuais. No que tange à violência sexual no Brasil, Eva Faleiros afirma que

A sexualidade brasileira tem que ser compreendida em suas determinações históricas. A formação econômica, social e cultural do

Brasil, assentada na colonização e na escravidão, produziu uma sexualidade de classe, racista, machista e adultocêntrica, cujo exemplo extremo são os “leilões de virgens”, ainda existentes no Brasil. (FALEIROS, 2004, p. 84)

No que toca à exploração sexual de crianças e adolescentes – mas que explica também esse fenômeno em outros ciclos etários –, a autora completa sua análise:

Os principais determinantes da inserção de crianças e adolescentes ao mercado do sexo são a pobreza e a exclusão (e a busca de inclusão via renda e consumo), constatados em todas as pesquisas nacionais e internacionais sobre esta realidade. (Idem, p. 94)

A partir dessas reflexões, pode-se afirmar que, para atuar frente ao abuso e à exploração sexual, deve-se considerar que a questão social (desigualdade social e de gênero, a falta de habitação, falta de recursos, trabalho precário e desvalorizado, entre outros) está atrelada às questões subjetivas e deve ser considerada a partir dessa complexidade. Vicente Faleiros e Libório trazem esta perspectiva afirmando que:

A polarização elevada de classes sociais é pré-condição da fragilização das pessoas e de sua inserção marginalizada na exploração sexual como via de sobrevivência e inviabilidade: esse tipo de saída é, ao mesmo tempo, um impasse. (FALEIROS, 2004, p. 67).

Estamos considerando que as discussões a respeito dos aspectos psicológicos giram em torno dos seguintes temas: formação da identidade (pessoal e social), o processo de estigmatização, formação de autoimagem e autoestima e o processo de vulnerabilização. [...] a internalização do estigma (devido ao envolvimento na exploração sexual, através da prostituição, que é estigmatizada perante a sociedade), da autodesvalorização e da discriminação, que passam a interferir na construção de sua identidade. A baixa autoestima aliada aos sentimentos de rejeição e discriminação (resultantes da exclusão social) que estão altamente presentes na vida das adolescentes, em função de sua inserção social e interpessoal desde pequenas, ao serem acumulados e introjetados em sua identidade, as vulnerabilizam emocionalmente, facilitando seu envolvimento e manutenção nas redes de exploração sexual, que, em médio prazo, dificultam a elaboração de projetos de vida não estigmatizantes. [...] O permanente estado de estigmatização interfere acentuadamente na construção da identidade na medida em que determina o processo de identificação do sujeito com aquilo a que está sendo rotulado, levando-o a crer que é exatamente aquilo que dizem dele. (LIBÓRIO, 2004, p. 33-4)



Em primeiro lugar, é necessário reafirmar que essas situações devem ser consideradas fenômenos sociais, ou seja, embora se manifestem na vida dos sujeitos e das famílias, ultrapassam o âmbito do privado e do subjetivo, refletem a estrutura social, resultam de processos em que interagem os níveis macro e micro da sociedade. Essa compreensão rompe com a lógica de culpabilização do indivíduo e das famílias como as únicas ou principais responsáveis por sua condição de vida e pelas violações vividas ou perpetradas em seu próprio âmbito.



## REFLITA

As violações de direitos que vivenciam a população que demanda atendimento da PSE podem ocorrer de forma simultânea e devem ser compreendidas de maneira complexa e multi-causal. No trabalho social desenvolvido na PSE, é necessário refletir e atuar sobre os valores que conformam o campo moral da sociedade, sobre as desigualdades, as condições objetivas de vida e de acesso aos direitos e aos bens materiais e imateriais que marcam as estruturas e as relações societárias.



Enquanto seres sociais, esses sujeitos estão inseridos em uma sociedade marcada por expressões da questão social como a pobreza, a desigualdade social, a desvalorização do ser humano e a valorização do consumo, o individualismo e a competitividade como formas de progressão, a discriminação de grupos historicamente constituída e que permanece reproduzindo subalternidades (população negra, mulheres, LGBT, indígenas e comunidades tradicionais). Esses elementos condicionam o processo de socialização e desenvolvimentos de todos os sujeitos que por vezes estão submetidos a buscar diferentes respostas a depender das condições de vida, das oportunidades de acesso aos direitos sociais, da garantia dos direitos humanos, da existência ou não de redes de apoio, do suporte e do reconhecimento.

É necessário **compreender a importância de o trabalho social na assistência social não ser reprodutor de estigmas e preconceitos**, o que apenas contribui para a manutenção das situações vividas. O trabalho social, ao contrário, **deve voltar o olhar para as potências dos sujeitos, das famílias e dos territórios e favorecê-las; deve atuar no fortalecimento dos sujeitos e famílias, garantindo**, em articulação com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas e setores do Estado, **seguranças sociais que favoreçam a superação dessas situações**.

## TERRITÓRIO

A assistência social dá primazia à atenção às famílias e a seus membros a partir do seu território, com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e violações de direitos. A atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo da proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais. (NOB/SUAS 2005, p. 18). Fortalecer o território é fortalecer os grupos sociais ali presentes, garantindo que tenham acesso aos direitos sociais, humanos e civis. Busca-se assim construir um território que promova a integração, a cooperação e a construção de redes sociais. Onde há direito garantido, há cidadania, há dignidade. Isso promove o desenvolvimento de cidadãos participantes, com consciência crítica sobre si, os outros e sua realidade social e que atua e intervém no mundo público.

Ao destinar-se ao enfrentamento das situações de violação de direitos, cabe à PSE considerar ainda o legado cultural de uma sociedade cunhada por inúmeras violações de direitos humanos, desde a dizimação dos povos indígenas e da escravização dos negros às sofridas em função de raça/etnia, gênero, ciclo de vida, de classe, às estruturadas sob a concentração de renda e de riquezas em parcela ínfima de sua população, que afetam diretamente as relações familiares e comunitárias, “gerando conflitos, tensões e rupturas, demandando, assim, trabalho social especializado” (Caderno CREAS).

A política de assistência social estabeleceu em suas normativas, o respeito à diversidade sociocultural e o reconhecimento social dos seg-

mentos populacionais que devem ser atendidos na rede de proteção do SUAS com o devido respeito às suas especificidades.

No campo da Proteção Social Especial, há que se registrar que muitos avanços no seu próprio processo de construção e de implantação refletem as lutas e a conquista da cidadania e de reconhecimento dos segmentos sociais tradicionalmente alijados de direitos.

De forma sucinta, você irá conhecer agora o entrelaçamento da PSE com alguns dos principais segmentos que alçaram visibilidade e conquistas sociais a partir da luta coletiva por direitos. Dessa forma, espera-se contribuir para o fortalecimento da participação social dos usuários da assistência social enquanto sujeitos de direitos e não receptores de benesses, de “boas ações”.

Antes, porém, de iniciarmos essa reflexão, vamos relembrar a importância de se considerar as especificidades dos públicos acima citados, mas tendo como norte do processo as diretrizes da matricialidade sociofamiliar, da territorialização e da intersetorialidade, desconstruindo ações pontuais, focadas, e pautando a universalização dos direitos e a integralidade da proteção.

#### INTERSETORIALIDADE

A complexidade dos fenômenos sociais com os quais a PSE atua demanda respostas complexas, articulando diferentes campos e áreas das políticas públicas e da sociedade, bem como de conhecimentos. A Proteção Social Especial deve ser compreendida como uma das estratégias de enfrentamento das violações de direitos. A assistência social tem como uma de suas funções a garantia de direitos e deve se apoiar na construção e ampliação desse acesso à população. A intersetorialidade requer atuação proativa no sentido de articular diferentes políticas, setores e áreas na conformação de uma rede de apoio, suporte e garantia de direitos que seja capaz de proteger, reduzir danos, monitorar riscos e prevenir incidências de agravamento dos riscos e vulnerabilidades sociais.



## DEMANDAS HISTÓRICAS NO CAMPO DOS DIREITOS VIOLADOS

### Crianças e adolescentes: de menores a sujeitos de direitos

Vale lembrar que foi apenas nos anos 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que regulamentou o art. 227, da CF/88), que as crianças e os adolescentes brasileiros conquistaram a condição de sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Em consonância ao ECA, a PNAS, além de reconhecer a infância e a adolescência como ciclo geracional que passa por situações de vulnerabilidade e violações de direitos, avança na estrutura protetiva ao definir que: “a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e de seus adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e de seus portadores de deficiência”.



## ACESSE

Para conhecer mais sobre este assunto, acesse:

[www.unicef.org/brazil/pt/Cap\\_03.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/Cap_03.pdf)

Desde os anos de 1980, vinham se adensando denúncias de violações de direitos sofridas por crianças e adolescentes, como a situação de rua, a violência institucional em grandes abrigos, em unidades de internação, o trabalho infantil, o abuso e a exploração sexual. Estas foram se constituindo pautas dos movimentos sociais e demandaram respostas do Estado para a proteção e defesa desses direitos.

No caso do trabalho infantil, foram identificadas situações, nas carvoarias e nas lavouras de cana-de-açúcar, extremamente danosas à saúde física e psíquica de crianças e adolescentes. As denúncias, que vieram à tona na década de 1990, mobilizaram um conjunto de atores para a construção de alternativas às situações de violação e para a proteção social de crianças, adolescentes e suas famílias.

Nesse cenário, o governo brasileiro, em articulação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, lançou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Outro exemplo foram as denúncias de situações de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes. Em 1993, o tema foi tratado no Congresso Nacional pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Prostituição Infantojuvenil no Brasil. A CPI foi um marco da transformação conceitual dessa violação de direitos. As graves situações reveladas induziram a mudança no seu tratamento, avançando para o conceito de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, o que significa reconhecer a condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente e atribuir ao adulto a responsabilidade por esse ato de violação.

Nesse percurso, cabe ainda registrar, no ano de 2000, a aprovação do Primeiro Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil, pelo Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA). No campo da assistência social, a repercussão desse plano motivou, em 2001, a criação do Programa Sentinela, posteriormente transformado em Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, com a instituição da Política Nacional de Assistência Social (2004) e a disposição do Guia CREAS (2007). Esse Serviço foi posteriormente incorporado ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009).



Na PSE, atualmente, destacam-se como ofertas para crianças e adolescentes e seus familiares: o PAEFI; o Serviço de Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência; os Serviços de Acolhimento em diversas modalidades; e, exclusivamente para os adolescentes em conflito com a lei, os Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade).

O grande desafio, porém, consiste em qualificar essa rede, avançando em metodologias de atendimento que respeitem as especificida-

des dos sujeitos, que demandam proteção, e que contribuam com o processo de tomada de consciência desses usuários sobre o contexto social e político no qual os dramas individuais e coletivos são forjados. Anota-se a importância de articulação dessas ofertas com os serviços da Proteção Social Básica, particularmente com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que prioriza, entre seus públicos, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e de violação de direitos.

### População em situação de rua – da invisibilidade à agenda política

Ainda no contexto da (re)democratização do Brasil, impulsionada pelos movimentos sociais, destaca-se a organização da população em situação de rua. Esse segmento populacional conquistou, com muita mobilização social e disputas políticas, normativas fundamentais no reconhecimento de seus direitos de cidadania,

contrariando a crença desenvolvida pelas práticas caritativas e assistencialistas de que este segmento da população não teria força de mobilização para buscar politicamente transformações individuais e coletivas. A essa mobilização somaram-se as organizações multilaterais, especialistas, estudiosos, movimentos de igrejas etc. (Caderno Centro POP, p. 6)

É importante observar que a trajetória de organização da população em situação de rua repercutiu também na política de assistência social pela legitimação de seu direito à atenção e à proteção social. Vale destacar:

- Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a criação de programas específicos de assistência social para pessoas que vivem em situação de rua, com alteração no parágrafo único do artigo 23, da Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).
- Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais –, definindo os serviços para essa população, os parâmetros para a oferta e as seguranças a serem afiançadas.
- Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP Rua).



A Política Nacional para a População em Situação de Rua define esse segmento como um grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo utilizadas por essas pessoas os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.



### ATENÇÃO

Observe que o reconhecimento dos direitos sociais da população em situação de rua passa, necessariamente, pela compreensão de que a vida nas ruas não é resultado de escolhas individuais, mas sim de situações complexas que afetam indivíduos e famílias.

O fato de se dispor, na atualidade, de um conceito mais preciso para definir essa população é importante, pois permitiu dar visibilidade à questão e instituir um ponto de partida comum para o debate público em torno do tema, além de permitir a implementação de políticas dirigidas a esse grupo, com base em dados da realidade, e não em concepções do senso comum.

A situação de rua, na perspectiva da proteção social prestada pelos serviços socioassistenciais, deve ser considerada, fundamentalmente, no contexto da expressão da questão social. Dessa forma, impõe aos gestores do SUAS a necessária qualificação dos serviços socioassistenciais, especialmente nas ações para o reordenamento da rede de acolhimento e na prestação de serviços no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CentroPop), como veremos no módulo II, deste Caderno.

### Pessoas com deficiência – “nada sobre nós sem nós”

As pessoas com deficiência também constituem segmento social que avançou em seu poder de mobilização e pressão política pela garantia de seus direitos, imprimindo mudanças na forma com que a sociedade as vê e que o Estado as protege e promove.

Com o movimento em torno da inclusão das pessoas com deficiência, questões como inclusão social, igualdade de oportunidades, acessibilidade e não discriminação ganharam força nos processos de qualificação da rede socioassistencial no processo de enfrentamento das barreiras.

#### NADA SOBRE NÓS SEM NÓS

O lema foi incorporado pelo Movimento dos Direitos das Pessoas com Deficiências e foi citado na Declaração de Madrid, em 2002, em seu item 8, já considerando todo um debate mundial sobre a importância do empoderamento das pessoas com deficiência na luta por seus direitos.

Texto da Declaração de Madrid:

8. NADA SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA SEM AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

[...] Uma aliança forte entre os Governos e as organizações de pessoas com deficiência constitui o requisito elementar a um progresso eficaz de igualdade de oportunidades e de participação social das pessoas com deficiência.

Para facilitar este processo, a capacidade das organizações de pessoas com deficiência deve ser reforçada por meio de uma maior disponibilização de recursos que lhes permita melhorar a sua gestão e aumentar a capacidade de dinamizar campanhas de sensibilização. Isto implica, do mesmo modo, uma responsabilidade por parte das organizações de pessoas com deficiência de melhorar continuamente os seus níveis de governança e de representatividade.



Com o lema “nada sobre nós sem nós”, as pessoas com deficiência evidenciaram a necessidade de mudanças estruturais em relação às políticas públicas, de modo a afirmar a responsabilidade pública e o prota-

gonismo das pessoas com deficiência na condução dos assuntos que lhes dizem respeito em todas as áreas, para além das medidas caritativas e assistencialistas que até então eram as únicas ações voltadas para as pessoas com deficiência.

A partir da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU, aprovada em julho de 2008, pelo Decreto Legislativo nº 186, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, ficou evidente a necessidade de revisar o marco jurídico nacional e adequá-lo aos princípios consagrados nesse importante documento de garantia de direitos. A terminologia, por exemplo, acompanhou a mudança de compreensão sobre a deficiência e termos como “deficiente”, “portador de deficiência”, “portador de necessidades especiais” estão sendo substituídos pela expressão consagrada pela Convenção: **PESSOA COM DEFICIÊNCIA**, que busca destacar a pessoa em primeiro lugar, reafirmando que a deficiência não define o sujeito e está localizada em aspectos específicos da deficiência de cada indivíduo. Essa definição chancela uma nova percepção, pois demarca o papel das barreiras como fator limitador para a plena inclusão.

Para responder às demandas de proteção desse público, a assistência social, na perspectiva de garantir as seguranças previstas na Política Nacional, qualificou o processo de concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ampliou as ofertas de serviços tipificados no SUAS, a exemplo do Serviço de Proteção Social Básica para Pessoas com Deficiência no Domicílio e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência em situação de dependência e suas famílias, cuja unidade de oferta principal do Serviço é o Centro-dia de Referência. Esse serviço poderá, ainda, ser ofertado no CREAS ou em unidades a ele referenciadas, como também no domicílio do usuário. Cabe destacar, ainda, o processo de reordenamento dos serviços de acolhimento, por meio da implantação das Residências Inclusivas.

Observe que todas essas discussões foram muito importantes para a formulação de um conceito capaz de definir e dar visibilidade a esse segmento social.



### ATENÇÃO

Nem todas as pessoas com deficiência são dependentes. O conceito de dependência está relacionado à perda da capacidade funcional associada à demanda por cuidados de longa duração. A dependência pode ser incapacitante ou não, bem como gradual, definitiva ou reversível. A situação de dependência pode afetar as capacidades das pessoas com deficiência que, em interação com as barreiras, limitam a realização das atividades e restringem a participação social.

### POR QUE “PESSOA COM DEFICIÊNCIA”?

A forma de designar as pessoas com deficiência passou por diversas transformações ao longo dos anos e é resultado de processos históricos de luta contra o preconceito a essa população, além de representar importante avanço na conquista de direitos e inclusão social desses indivíduos. Entretanto, você sabe por que terminologias como “pessoa com necessidades especiais”, “portador de deficiência” e “deficiente” não são adequadas?

O termo “pessoa com necessidades especiais” pode caracterizar toda uma gama de condições que implicam a necessidade de um tratamento diferenciado não necessariamente relacionado à questão da deficiência, como o caso de mulheres grávidas ou pessoas idosas, por exemplo. O termo “portador de deficiência” é errôneo, pois implica que a deficiência é algo que a pessoa carrega, podendo se desfazer da mesma na hora que quiser. Já o termo “deficiente” limita o indivíduo à sua deficiência, não o colocando acima de tudo como pessoa.

Assim sendo, o termo correto a ser utilizado no Brasil deve ser “pessoa com deficiência”, pois além de humanizar o indivíduo, mostra que sua vivência como pessoa vai além da deficiência. Este é um termo importante para a luta pela conquista de direitos, implicando que ações sejam construídas para e por esses grupos de pessoas.



### QUAL O CONCEITO DE “PESSOAS COM DEFICIÊNCIA”?

O conceito de pessoa com deficiência tem como base a definição da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF/OMS/2001), que contempla condição de saúde, deficiência, limitação da atividade e restrição da participação social, concebendo, ainda, a interação da pessoa com deficiência e as barreiras existentes como geradoras de situação de dependência.

O art. 1º, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo Brasil em 2008, apresenta o seguinte conceito:

“Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.”



### Mulheres em situação de violência – “o privado é político”

É notório o fato de que as mulheres têm sido público majoritário nos serviços socioassistenciais e no Programa Bolsa Família. Essa característica expressa os diversos formatos de família e o crescimento das famílias chefiadas por mulher, mas também manifesta a sobrecarga de trabalho e responsabilidades para com os membros da família no cotidiano das mulheres. Reflete, ainda, o fenômeno da violência doméstica e da violência contra a mulher que se faz presente em muitas famílias que chegam à rede socioassistencial.

A desigualdade de gênero presente na sociedade tem sido o foco do movimento feminista. O ano de 1975 foi instituído pela Organização das Nações Unidas como Ano Internacional da Mulher, sendo aquela década reconhecida como Década da Mulher. Esse período marca parte da segunda onda do feminismo no Brasil, que, com o mote “o privado é político”, buscou questionar a naturalização da desigualdade entre homens e mulheres no país e a violência doméstica, resultando na criação de diversos grupos de mulheres e movimentos sociais em luta por direitos.

A CF/88 representa um marco legal na proteção e na superação das desigualdades para as mulheres brasileiras. Vale destacar os avanços acolhidos no texto constitucional:

- licença maternidade de 120 dias;
- proibição de discriminação em razão do sexo;
- igualdade nas relações conjugais; e
- liberdade de planejamento familiar.

Observe que essa trajetória em busca da garantia de direitos, proteção social e enfrentamento às violações de direitos sofridas pelas mulheres é um desafio também para a oferta de serviços e programas socioassistenciais. Várias ações nesse campo já se encontram estruturadas, como a atenção desenvolvida nos CREAS, em especial a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), de forma articulada com outras políticas e com o sistema de justiça e o sistema de garantia

de direitos. Todavia, é necessário continuar avançando em abordagens metodológicas que contribuam com o processo de desconstrução das relações de violência que permeiam a vida das mulheres brasileiras.



No contexto de conquistas legais, além da CF/88, destacam-se:

- Conferência sobre população e desenvolvimento (Cairo, 1994);
- IV Conferência Mundial Sobre a Mulher (Pequim, 1995);
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (1979); e
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1984), das quais o Brasil é país signatário e que precederam a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006).

Outros públicos, não menos importantes, **como pessoas idosas, população negra, imigrantes, LGBTs**, vivenciam inúmeras situações de violação de direitos advindas da desigualdade social, de estigmas e de preconceitos. Da mesma maneira, colocam à rede socioassistencial o grande desafio para o desenvolvimento de metodologias e abordagens a serem empregadas nos serviços socioassistenciais que garantam a especificidade de cada um. Conforme já mencionado, o reconhecimento das especificidades dos segmentos deve se dar em consonância com o princípio da universalização do atendimento e de demais diretrizes da política de assistência social.

## A DIMENSÃO COLETIVA DA PSE

É preciso lembrar que, por muito tempo, a atenção socioassistencial focou sua atuação em públicos específicos e, a partir das situações de violação de direitos vivenciadas, de forma segmentada e sem promover articulação entre os serviços da assistência social.

A direção atual da PNAS e do SUAS aponta para a atenção universalizada, articulada e intersetorial, compreendendo as condições e necessidades específicas de cada contexto, sujeito e família, porém com foco coletivo e social. Nessa perspectiva, o sujeito e suas condições de vida devem ser compreendidos para além do âmbito privado, enquanto questões sociais influenciadas por aspectos econômicos, políticos, históricos, culturais e sociais. Dessa forma, a ação deve intervir no contexto multidimensional macro e microsocial, nos territórios, e possibilitar o fortalecimento dos laços e vínculos familiares e comunitários e a (re)integração dos sujeitos a redes sociais, contribuindo para o enfrentamento e a superação das violações de direitos.

A PSE é responsável por dar respostas a situações com alto grau de complexidade, atuando diretamente sobre fenômenos sociais, multicausais, e que envolvem diversos aspectos econômicos, sociais, culturais



## ATENÇÃO

A efetividade resultante da atuação no enfrentamento às diversas formas de violação de direitos só será alcançada se forem considerados todos esses elementos e se as ações estiverem articuladas entre as equipes dos serviços, a rede socioassistencial e outros setores do Estado e da sociedade.

e subjetivos, como a situação de rua, violência intrafamiliar, exploração sexual, trabalho infantil, dentre outros.

Assim, para o enfrentamento integral das situações de violações, é necessário envolver os mais diferentes órgãos e instituições responsáveis pela execução das políticas públicas setoriais, como: segurança, direitos humanos, cultura, habitação, trabalho, saúde, educação, como também o sistema de justiça. Nesse trabalho intersetorial, destaca-se a importância da institucionalização dos mecanismos de articulação como a construção de fluxos e demais procedimentos de comunicação, atendimento e encaminhamentos interinstitucionais. Isso implica, inclusive, na realização de atividades para a sensibilização e a capacitação dos atores que compõem a rede de atendimento intersetorial sobre o público atendido pela assistência social, o trabalho social e as questões sociais.

Outro ponto importante para você compreender a dimensão social e coletiva das violações de direito, o território, torna-se elemento estratégico na intervenção. É sempre bom lembrar que a PSE é organizada nos territórios de acordo com os diagnósticos socioterritoriais e a identificação de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos. Assim, o desenvolvimento de ações deve buscar fortalecer esse território e sua rede de apoio e solidariedade, em especial as famílias, compreendidas como importante parte da rede social dos indivíduos, enfatizando, sempre que possível, a permanência e/ou a reintegração no contexto social dos usuários.

No caso da PSE, deve-se atentar para o fato de que, muitas vezes, os indivíduos ou as famílias já não contam com os espaços e grupos de origem como referências, inclusive porque esses podem ser o próprio local da violação dos direitos. No entanto, a matricialidade sociofamiliar e o território devem ser considerados para se refletir e buscar formas de promover ações que deem conta da **necessidade humana de reconhecimento e respeito e que se constituam em redes de apoio, suporte e espaços de pertencimento que possam contribuir com o desenvolvimento psíquico e social dos usuários**. Nesse sentido, os serviços devem avaliar e construir, conjuntamente com os usuários, os caminhos e as possibilidades, considerando o território, a família de origem ou outras redes sociais de apoio e suporte.

No campo da Proteção Social Especial, a superação do legado do assistencialismo, em direção ao campo do direito, e o aprimoramento da organização de ações a partir da compreensão dos fenômenos sociais que implicam nas situações de violação de direitos, tem se dado, especialmente, por meio da construção coletiva expressada em pactuações na CIT e aprovadas no CNAS. No módulo II, teremos a oportunidade de conversar, de forma mais específica, sobre o processo de reordenamento.

Para finalizar, cabe esclarecer que o Reordenamento dos Serviços da Proteção Social Especial, para além das normativas e pactuações que o definem, consiste em um processo gradual, que busca romper com paradigmas de práticas de atendimento que desconsiderem o protagonismo dos usuários. Trata-se de um esforço de romper com o pragmatismo conservador e autoritário, de buscar a profissionalização do atendimento, de reconhecer os usuários dos serviços como sujeitos de direitos que devem participar de forma democrática da construção de seu projeto de vida. Assim, o reordenamento se configura como um processo de qualificação da oferta de serviços que implica a utilização de novas abordagens e a garantia de direitos para os usuários.

Chegamos ao final desse encontro e esperamos que este tenha sido um momento marcante na sua trajetória de aprendizagem. Ainda, nossas conversas não se encerram aqui. Aguardamos você no próximo módulo!



# MÓDULO 2

## PROVISÕES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

Este módulo é para dialogarmos sobre as particularidades das provisões da PSE. Nele, você vai conhecer a Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade e poderá extrair suas próprias referências a respeito da estruturação e da oferta dos serviços da PSE no SUAS.

Esperamos que, ao final dos estudos, você possa:

- Identificar as provisões da Proteção Social Especial.
- Reconhecer a estruturação da Proteção Social Especial.
- Identificar as ofertas de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade.
- Identificar as ofertas de serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.
- Avaliar as possibilidades do atendimento em face das necessidades das famílias, indivíduos e grupos e das especificidades dos contextos territoriais.



# ESTRUTURAÇÃO E OFERTA DOS SERVIÇOS DE PSE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

**Nesta unidade, conversaremos sobre os processos de estruturação e a oferta dos serviços da PSE, de acordo com os níveis de complexidade. Esses conhecimentos são essenciais para a efetivação da política de assistência social e deverão subsidiar suas ações nos atendimentos junto ao público que demanda a Proteção Social Especial.**

Iniciamos nossa conversa lembrando que, conforme o que foi orientado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a assistência social opera na proteção às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida, às fragilidades da convivência familiar, na defesa da dignidade humana e no enfrentamento das violações de direitos, organizando as ofertas de serviço por níveis de complexidade, de forma a garantir a proteção social e afiançar as seguranças sociais sob sua responsabilidade.

No campo do provimento, lembramos que a **política se efetiva por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais**, que devem por sua vez estabelecer, entre si e com outras políticas setoriais, uma rede de atenção e ações integradas. Vamos agora entender o significado e o alcance de cada um.

Os **programas e projetos** são normatizados e caracterizados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), como ações complementares, de modo a potencializar as ações continuadas de assistência social; isso quer dizer que eles têm tempo e objetivos delimitados.

Os serviços socioassistenciais são prestados com ações continuadas que visam à melhoria de vida da população e conformam a estrutura permanente de proteção social da assistência social. São, portanto, regulares e contínuos.

Os benefícios são provisões financeiras ou materiais concedidas a indivíduos por tempo determinado ou de forma continuada, visando cobrir necessidades temporárias ou permanentes relacionadas ao ciclo da vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrência de vulnerabilidade e risco social.



A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais representou um grande avanço na normatização, na padronização, na compreensão e no delineamento dos serviços socioassistenciais, de seus objetivos, do trabalho social a ser desenvolvido e dos recursos necessários para garantia, proteção e defesa de direitos humanos e sociais. Ler e refletir sobre o conteúdo desse documento é fundamental para o desenvolvimento dos serviços com qualidade.

Você pode acessá-lo em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)

Ao delimitar a nomenclatura e a descrição dos serviços, os objetivos, o trabalho social requisitado, as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, os impactos sociais esperados, as condições e as formas de acesso, a abrangência, a articulação em rede e as regulamentações, a tipificação contribuiu para o desenvolvimento de metodologias de trabalho e, ainda, para a criação de indicadores para os processos de monitoramento e avaliação dos serviços, auxiliando na mensuração e na visibilidade dos resultados, bem como na avaliação das estruturas e dos recursos necessários.

Uma análise crítica da sociedade mostra que as situações de privações econômicas e sociais, desemprego, violência, discriminação, preconceito, abandono, entre tantas outras, são agravadas no modelo econômico vigente. As violações de direitos, em territórios constituídos sob a égide da segregação espacial, podem afetar diretamente a capacidade protetiva das famílias, tanto na provisão da vida material quanto nas relações afetivas.

Um ponto relevante a se observar no trabalho socioassistencial é que a renda pode não determinar a vivência da violação, pois, como já mencionado, a vulnerabilidade e o risco social se manifestam para além do recurso financeiro, implicando em maior dificuldade de acesso a direitos sociais, como moradia digna, educação, saúde, trabalho, cultura – dificuldades que em si já são uma violação –, e que tornam muito mais difícil a sua superação, podendo provocar tensões e conflitos nas relações entre indivíduos, grupos e comunidades.

É a partir dessas perspectivas que devemos buscar compreender as situações vivenciadas pelo público que demanda a Proteção Social Especial da assistência social, pois o foco deve ser construir com estes, em articulação com as redes de proteção e garantia de direitos e do sistema de justiça, formas de superação das violações. É preciso contribuir na redução de agravos e danos mediante a aquisição de seguranças sociais, do fortalecimento da autonomia dos sujeitos e de suas potencialidades, bem como do acesso aos direitos sociais.

As situações de violação de direitos que requerem a PSE, como violência, situação de rua, tráfico de pessoas, trabalho infantil, adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, afastamento do convívio familiar, devem ser compreendidas de forma complexa e irão demandar

diferentes formas de atenção. Resultam em diferentes repercussões na vida e no desenvolvimento social das famílias e indivíduos e, por isso, requerem atenção e proteção especializada que, no âmbito da assistência social, deve ser garantida pela PSE.

Na PSE, a organização da intervenção se dá de acordo com o grau de especialização requerido pelos serviços e programas e o grau de agravamento, decorrente da violação, em dois níveis de complexidade:

- Proteção Social Especial de Média Complexidade;
- Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A **PSE de Média Complexidade** abarca um conjunto de serviços e um programa que objetivam reduzir os agravos, reparar danos, ressignificar as violações sofridas e contribuir com o fortalecimento da autonomia dos sujeitos. Atua, ainda, no processo de compreensão, por parte dos sujeitos que demandam proteção, de que as situações vivenciadas, apesar de incidir diretamente sobre a vida de cada indivíduo, estão imbricadas nos contextos sócio-históricos e, dessa forma, exigem enfrentamento coletivo e superação de valores culturais impostos. Na unidade 2 deste módulo, vamos conhecer tudo isso de perto e em detalhes.

Por sua vez, a **PSE de Alta Complexidade** é composta por um conjunto de serviços de acolhimento, ofertados em diferentes modalidades e equipamentos, devendo assegurar proteção integral a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem e atuar no resgate dos vínculos familiares e comunitários, ou para a construção de projetos de vida a partir novas referências.

Agora, visando distinguir os dois conceitos no âmbito da PSE, vamos conhecer o significado de *equipamentos* e de *serviços*. Leia atentamente o quadro a seguir:

#### EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

**Equipamentos** são unidades físicas que se destinam a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de acordo com a proteção social que devem prover. São exemplos de equipamentos CRAS, CREAS, CentroPOP, CentroDia.

**Os serviços** podem ser executados por unidades público-estatais ou por entidades socioassistenciais, conforme previsto na Tipificação.

Portanto, veja que equipamento e serviço não são sinônimos. Inclusive, um equipamento pode ofertar mais de um serviço e, neste caso, deve ter equipe de referência em quantidade e competência para todos os serviços.



Pelo caráter da política de assistência social, as suas provisões, no âmbito da PSB ou da PSE – de média e alta complexidade, caracterizam-se como serviços públicos, sejam elas prestadas pela rede estatal de atenção, sejam executadas pelas entidades socioassistenciais.



### ATENÇÃO

É fundamental atentar às vulnerabilidades e fragilidades próprias do ciclo de vida, como, por exemplo, a dependência, o gênero e a etnia, que porventura as famílias em situação de risco e violação de direitos apresentem.

Muito embora os dois níveis de complexidade conservem especificidades, a oferta dos serviços especializados na PSE tem caráter continuado, devendo ser organizada em consonância com a realidade dos territórios por meio de um desenho que assegure uma padronização nacional no âmbito do SUAS, com flexibilidade para as necessárias adaptações locais, tendo em vista maior qualificação em sua oferta.

Reconhecer que o enfrentamento das expressões da questão social deve se dar nos movimentos e espaços coletivos não significa desconsiderar que as manifestações das situações de vulnerabilidade e risco social afetam, diretamente, a vida de indivíduos e famílias. Segundo Sposati (2009, p. 27), “o trânsito do âmbito individual para o social é a raiz fundante da política pública que exige seu distanciamento da mediação da benevolência ou da caridade”.

Esteja sempre alerta, pois as necessidades individuais e familiares chegam aos serviços, porém impõem aos trabalhadores e gestores o desafio de mediar o entendimento das questões sociais, processar conjuntamente a análise crítica do contexto social, econômico, histórico, político e cultural e apoiar os usuários no processo de superação das vulnerabilidades e violações de direitos.

Muito bem! Por ora, concluímos nosso assunto. A seguir, vamos nos aprofundar nas características e especificidades da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Acompanhe conosco!





# SERVIÇOS DA PSE DE MÉDIA COMPLEXIDADE

**Nesta unidade, apresentaremos uma visão geral sobre a Proteção Social Especial de Média Complexidade e convidamos você a fazer um mergulho profundo nas conversas sobre o acesso e a oferta de serviços, programas, projetos e unidades de referência e sobre as possibilidades para o trabalho com famílias, indivíduos e grupos, usuários da PSE.**

Em primeiro lugar, é preciso estar atento ao fato de que a PSE de Média Complexidade organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao trabalho social com famílias e indivíduos em *situação de violação de direitos*. Devido à natureza e ao agravamento dessas situações, é necessário acompanhamento especializado, grupal e por vezes individualizado, continuado e articulado com a rede socioassistencial, com a rede das demais políticas setoriais e de defesa de direitos e com o sistema de justiça.

Outro ponto importante a se considerar é que o trabalho social com famílias deve sempre levar em conta o contexto de vida – socioeconômico, político, cultural e ambiental – e o território, identificando vulnerabilidades, riscos sociais, dinâmicas e potencialidades. Deve reconhecer as desigualdades no acesso às políticas públicas, aos direitos e às condições de sobrevivência e de cidadania que contribuem para ampliar sua capacidade protetiva e protagonismo para a superação das vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais que enfrentam em seu cotidiano. Nessa direção, deve garantir o acesso à renda, aos serviços e programas das diversas políticas públicas, apoiando a família na construção de novos projetos de vida, com consciência crítica e protagonismo na construção coletiva de projetos participativos e societários (SNAS: 2014).

## **Unidades de referência para a oferta de serviços na PSE de Média Complexidade**

As **unidades de referência** para a oferta de serviços no âmbito de atuação da PSE de Média Complexidade são: **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); Centro-dia de referência para pessoas com deficiência**. A seguir, você vai conhecer as características de cada uma delas. Confira!



SAIBA +

### **CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (CENTRO POP)**

Unidade pública e estatal de abrangência municipal. Oferta, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.



SAIBA +

### **CENTRO-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

Unidade pública estatal ou não estatal de referência para a oferta do Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias.



### **CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)**

Unidade pública e estatal de abrangência municipal ou regional, que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de violação de direitos.

No CREAS, são ofertados o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); podendo, ainda, ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, além de ser uma unidade de referência desses Serviços quando ofertados por outras unidades referenciadas (públicas ou privadas).

Regido pelo princípio da intersetorialidade e da incompletude institucional, o órgão gestor de assistência social deve buscar a articulação em rede para fortalecer a complementaridade das ações dos CREAS com os diversos órgãos envolvidos no acompanhamento das famílias e dos indivíduos em situação de violação de direitos. Para tanto, deve primar pela articulação que almeje o acesso dos usuários aos demais serviços, benefícios, projetos e programas que integram o SUAS e às outras políticas públicas, considerando a complexidade dessas situações, que exigem atenções para além daquelas proporcionadas pelo CREAS.

Vale lembrar que, na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a oferta de serviços tem caráter continuado e é organizada de acordo com a realidade dos territórios. Todavia, a estruturação e a oferta dos serviços, devem respeitar, em âmbito nacional, a observância a um padrão de qualidade nacional, conforme parâmetros da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com possibilidades de adaptações à realidade e às demandas de cada território.

### **A oferta de serviços da PSE de Média Complexidade**

Agora que você já se inteirou das unidades de referência para a oferta de serviços no âmbito de atuação da PSE de Média Complexidade, vamos então conversar sobre cada um dos serviços por ela ofertados. São eles:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- Serviço Especializado em Abordagem Social;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);e
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

## SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS (PAEFI)

Certamente, você já ouviu a expressão, “não existe CREAS sem PAEFI”, não é mesmo? A ênfase dada ao PAEFI vem de sua importância junto ao CREAS, pois, além de ser obrigatório, se constitui em seu principal serviço, já que se trata de serviço estruturante dessa unidade.

O PAEFI é responsável por oferecer apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de violação de direitos. É responsável pela oferta de um conjunto de atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

Observe que, a partir da análise dos dados do Censo SUAS, é possível afirmar que, no PAEFI, o maior registro de atendimento está relacionado às crianças e aos adolescentes em situação de violação de direitos; entretanto, tem sido cada vez mais crescente o registro de violação de direitos contra mulheres e pessoas idosas. É importante reconhecer também que novas demandas começam a aparecer com mais frequência nos serviços socioassistenciais, como tráfico de pessoas, discriminação em decorrência da raça/cor, da orientação sexual.

Veja que esse cenário impõe ao PAEFI/CREAS, considerando as especificidades dos segmentos atendidos, desafios como o de qualificar o atendimento às famílias e indivíduos em situações tão diversas de violações de direitos. É importante reconhecer que o atendimento a uma criança e sua família implica em conhecimento teórico e operativo distinto; por exemplo, reconhecer o que é necessário ao atendimento a uma pessoa idosa. Contudo, ainda que pese a diversidade dos segmentos sociais, o PAEFI tem como eixo central, o trabalho social com as famílias e os indivíduos visando contribuir para a superação da situação de violação de direitos. Assim, deve também atuar junto ao serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), em ações que contribuam para a prevenção e o fortalecimento da territorialização.

Nosso próximo passo agora é conferir quais são os objetivos do PAEFI, de acordo com a Tipificação Nacional (2009):

- contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família;
- contribuir para a reparação de danos e de incidência de violação de direitos;
- prevenir a reincidência de violações de direitos;
- contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva;



### ATENÇÃO

Lembre-se de que registrar a informação e analisar os dados é fundamental para o planejamento das ações realizadas nos serviços.

- promover a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; e
- contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários.



Vale lembrar que aos objetivos do PAEFI descritos na Tipificação somam-se as demandas apontadas pelas famílias e indivíduos acompanhados que trazem expectativas e dados da realidade, impondo aos profissionais a busca de respostas.

Assim, é preciso estabelecer discussões, realizar estudos e supervisão de caso para responder aos propósitos do serviço.

Certamente, você se recorda que as violações de direitos decorrem de diversos fatores e abarcam várias dimensões. Isso exige do PAEFI equipe técnica multiprofissional, que atue de forma integrada, articulando os conhecimentos específicos de cada área profissional nas abordagens e nos procedimentos realizados juntos às famílias e aos indivíduos.

Para isso, é necessário conhecer a composição da equipe de referência do CREAS para prestação e execução dos serviços no PAEFI, conforme definido na NOB-RH/SUAS (2006). Confira no quadro a seguir:



Ainda com relação à composição da equipe de referência para a prestação e execução dos serviços no PAEFI, é preciso estar atento à Resolução nº 17 do CNAS, de 20 de junho de 2011, que ratifica a NOB-RH/SUAS e prevê que a equipe de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade deve ser composta, obrigatoriamente, por assistente social, psicólogo e advogado.

Ademais, apresenta outras categorias profissionais de nível superior que podem compor essa equipe, como terapeutas ocupacionais, antropólogos, sociólogos, pedagogos, entre outros. Ainda, deve considerar a Resolução CNAS nº 09/2014, que trata dos profissionais de nível médio, como orientadores/educadores sociais e áreas de ocupação para funções administrativas.

MUNICÍPIOS		CAPACIDADE DE ATENDIMENTO/ ACOMPANHAMENTO	EQUIPE DE REFERÊNCIA
PORTE	NÍVEL DE GESTÃO		
Pequeno Porte I e II e Médio Porte	Gestão inicial, básica ou plena	50 casos (família/ indivíduos)	1 Coordenador 1 Assistente Social 1 Psicólogo 1 Advogado 2 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 1 Auxiliar administrativo
Grande porte, Metrópole e DF	Gestão inicial, básica ou plena	80 casos (famílias/ indivíduos)	1 Coordenador 2 Assistentes Sociais 2 Psicólogos 1 Advogado 4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 2 Auxiliares Administrativos

Essa composição se dá no sentido de que o trabalho social especializado com famílias e indivíduos, desenvolvido pela equipe de referência do PAEFI, requer estratégias que possibilitem a identificação e a reflexão sobre:

- as distintas formas de violação de direitos existentes;
- os valores presentes nas relações;
- as formas de superação e de identificação dos sinais que representam risco de novas situações ou reincidência; e
- os procedimentos jurídicos relacionados à defesa para as orientações e encaminhamentos necessários.



## ATENÇÃO

É importante destacar que o serviço de proteção social do SUAS acolhe as demandas trazidas pelos usuários, não sendo exigida a comprovação das situações por meio de documentos, a exemplo de Boletins de Ocorrência.

- as relações sociais e culturais que marcam o cotidiano das famílias e seus membros; e
- a identificação das potencialidades e das vulnerabilidades e riscos sociais presentes no território.

A essa altura você já deve ter percebido que o trabalho social do PAEFI deve buscar a compreensão das necessidades e potencialidades das famílias nos territórios, vislumbrando a autonomia destas frente ao contexto social, cultural, político e econômico vigente. Deve atuar na perspectiva do direito à proteção social, da superação das violações de direitos e no fortalecimento da função protetiva da família e desta em ação no território, visando intervir nele para a sua transformação.

A identificação de situações que influenciam na reprodução, na manutenção e na naturalização de padrões violadores de direitos deve ser contextualizada considerando as influências do território, uma vez que sua dinâmica pode manter a presença de riscos que venham a gerar novos acontecimentos ou reincidência de situações de violência já superadas pelas famílias.

Assim, o trabalho social requer da equipe uma ação planejada em conjunto com famílias e indivíduos, utilizando-se de metodologias participativas que promovam reflexões coletivas acerca das realidades vivenciadas e que contribuam para a sua percepção como sujeitos de direitos e os estimulem à participação em espaços de controle social. Requer, ainda, procedimentos metodológicos que favoreçam a desconstrução de concepções de culpabilização pela sociedade ou de autculpabilização por parte das famílias frente às violações de direitos, bem como que contribuam para novos padrões de relacionamento diante de conflitos e dificuldades a que estão expostas.

Frente a isso, é imprescindível à equipe do CREAS assegurar a construção de estratégias adequadas ao atendimento, mantendo o olhar sempre atento às implicações que a vivência de violação de direitos traz para a vida de cada sujeito e família. É preciso estimular formas para cada um buscar recursos pessoais e coletivos de superação e, para isso, faz-se necessária a adoção de análise crítica das expressões da questão social.

Segundo Sposati (2001, p. 32), embora os riscos e as contingências sociais afetem a todos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social de cada cidadão para enfrentá-los e superá-los são diferenciadas em decorrência de sua condição de vida e pelas condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. Nesse sentido, o Estado deve efetivar a proteção social a esses cidadãos e, no que tange à política de assistência social, nas situações de violações de direitos, o PAEFI deve ser atuante.

Sposati (2009, p. 35) alerta, ainda, para o fato de que atuar nas vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e fortalecer as potencialidades. Assim, ao serviço cabe apreender as vulnerabilidades que podem ou não agravar as situações de risco e violação de direitos, bem como desvelar a dinâmica familiar e territorial no enfrentamento a tais situações.



Veja que essa compreensão aponta para a necessária integração entre os serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE). Vale destacar a relação direta que o PAEFI tem com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) da PSB. O PAIF, na medida em que está presente nos territórios vulneráveis, atua como forte espaço de identificação das violações de direitos nas famílias e nos territórios para os quais é referência. Dessa forma, pode acionar o PAEFI para o atendimento especializado e ao mesmo tempo seguir acompanhando a família nas demais necessidades identificadas. Na mesma direção, caminha o atendimento integrado junto ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), particularmente quando se trata de inserção em grupos por ciclos de vida ou intergeracionais, como forma de buscar a atuação política proativa e desenvolver a postura de pertencimento.

A integração deve se dar também, de forma enfática, com a Vigilância Socioassistencial, permitindo a construção de um diagnóstico socioterritorial das situações de riscos por violações de direitos, bem como dos recursos e das potencialidades dos territórios, para planejamento e execução das ações e dos serviços.

Nesse sentido, é imprescindível ao órgão gestor o fomento de estratégias de articulação de ações da rede socioassistencial e desta com as demais políticas e órgãos públicos existentes no território, como educação, saúde, trabalho, habitação, cultura, esporte, lazer, sistema de garantia de defesa de direitos e sistema de justiça. Como exemplo, podemos citar a criação de fóruns, comitês e comissões para discussão de temas transversais e a instituição de encontros e reuniões periódicas entre equipes da assistência social e destas com a rede intersetorial para discussões de casos e estratégias conjuntas de prevenção e intervenção. No Módulo III deste caderno, iremos retomar essa discussão.

### Ações que compõem o trabalho social especializado no PAEFI

O PAEFI se organiza por meio de um conjunto de ações inter-relacionadas que convergem para a consolidação de seus objetivos. A equipe técnica do PAEFI deve apreender que a escuta qualificada, o trabalho interdisciplinar e a centralidade na família são fundamentos que perpassam todas as ações do PAEFI.

#### ESCUA QUALIFICADA



Realizar uma escuta qualificada significa manter uma postura de ouvir atento e comprometido com o protagonismo do sujeito e com uma abordagem democrática e não autoritária, focada nas possibilidades e potencialidades dos sujeitos, sem reduzir suas necessidades a carências e sem julgamentos morais e estigmatizantes. Observe a citação de Paulo Freire na p.30.

Nessa direção, as ações do PAEFI são organizadas em acolhida, acompanhamento especializado e articulação em rede, conforme descritas a seguir.

- **A acolhida** deve ser compreendida sob duas perspectivas: a acolhida inicial das famílias/indivíduos e a postura acolhedora necessária ao longo de todo o período de acompanhamento. A acolhida inicial tem como objetivo identificar as necessidades apresentadas por famílias e indivíduos, avaliar se realmente constitui situação a ser atendida nos Serviços do CREAS e identificar demandas imediatas de encaminhamentos. Esse momento irá nortear as primeiras ações do profissional, bem como contribuirá para o início da construção de vínculo de referência e de confiança, lançando as bases para a construção conjunta do Plano de Acompanhamento.
- **O acompanhamento especializado** constitui-se em atendimentos planejados e continuados, individuais ou em grupo, com objetivos estabelecidos conjuntamente com os usuários, a partir de suas demandas e particularidades. Deve possibilitar às/aos famílias/indivíduos refletir sobre sua realidade e seu território, construir novos projetos de vida e transformar suas relações, sejam elas familiares e/ou comunitárias. Quando inseridos no serviço, cabe à equipe de referência elaborar, em conjunto com a família, o plano de acompanhamento, composto pelos elementos inerentes ao trabalho social a ser desenvolvido e pelo conjunto de intencionalidades estabelecidas, além de efetuar os respectivos registros no Prontuário do Usuário. É imprescindível que o ambiente assegure acessibilidade, segurança e atendimento com privacidade, confidencialidade e sigilo.
- **A articulação em rede** faz-se necessária após identificadas as demandas cujo atendimento ultrapasse as competências do PAEFI. Situações nas quais as famílias e indivíduos devem ser encaminhados para acessar serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos. Esses encaminhamentos devem ser monitorados, no sentido de se verificarem seus desdobramentos, e discutidos com outros profissionais da rede que também atendam a família ou indivíduo.

### Formas de acesso

As formas de acesso ao serviço indicam os possíveis caminhos pelos quais os usuários podem ali chegar. Também orientam os demais serviços da rede sobre as possibilidades de articulação com o PAEFI, reafirmando a incompletude dos mesmos e a importância de integração para a garantia da proteção social. Nesse sentido, aponta para a complementariedade entre eles e para a necessidade da definição de fluxos e protocolos, em âmbito local, que regulem os procedimentos para o atendimento e o acompanha-

mento de indivíduos e famílias em situação de violação de direitos. Acompanhe conosco!

Os usuários do PAEFI devem e podem acessar o serviço por:

- identificação e encaminhamento dos serviços de proteção e vigilância socioassistencial;
- encaminhamento pelas demais políticas públicas setoriais de órgãos de defesa de direitos e do sistema de justiça; e
- demanda espontânea.

Toda a **rede de proteção social**, que envolve o conjunto de políticas públicas e órgãos acima citados, deve ter um olhar atento para os sinais e/ou as suspeitas de violação de direitos no contexto das suas intervenções. Portanto, ao identificar demandas para o acompanhamento especializado de assistência social, poderão proceder ao imediato encaminhamento ao PAEFI. É importante a articulação de quem identificou a situação com a equipe do CREAS, a fim de dar celeridade e efetividade ao fluxo estabelecido em conjunto. Quando possível, é importante disponibilizar à equipe informações que contribuam para a qualificação do acompanhamento e que evitem revitimizações dos usuários.



### REVITIMIZAÇÃO

Podemos compreender a revitimização, no âmbito dos serviços, como as intervenções e abordagens inadequadas que induzem e/ou geram, por exemplo, obrigatoriedade de repetição da explanação sobre a situação de violação de direitos vivenciada pela vítima, causando, assim, novo sofrimento à família e/ou ao indivíduo envolvido.

A **DEMANDA ESPONTÂNEA** ocorre quando famílias e/ou indivíduos procuram, diretamente e por iniciativa própria, apoio e orientação da equipe do CREAS, tendo registrado/comunicado ou não a ocorrência da violação junto aos órgãos de defesa de direitos e de responsabilização. Essa é uma possibilidade real para o PAEFI, uma vez que representa um importante equipamento da rede para escuta, apoio e suporte às famílias e aos indivíduos em situação de violação de direitos.

## SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSAS E SUAS FAMÍLIAS

O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiências, Idosas e suas Famílias com algum grau de dependência pode ser oferecido em:

- CREAS ou unidades referenciadas;
- domicílio do usuário; e
- Centros-dia.



### ATENÇÃO

Fique alerta! A procura espontânea pelo serviço não pode ser confundida com espaço de denúncias, tendo em vista não ser esse o papel do PAEFI na rede. Mas é importante ressaltar que, se uma pessoa e/ou família, por desconhecimento do papel do PAEFI ou por ter o CREAS como espaço de fácil acesso e de referência no âmbito protetivo, o procurar para fazer uma denúncia ou comunicar uma situação que apresente sinais ou suspeita de violação de direitos, contra si mesmo ou terceiros, cabe ao serviço fazer a sua acolhida, orientá-la e, se preciso, facilitar o acesso imediato aos canais e órgãos responsáveis pelo registro da denúncia ou ocorrência, entre outras providências.

Os **usuários** desse serviço são pessoas com deficiência, pessoas idosas com algum grau de dependência e suas famílias, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Os jovens e adultos com deficiência, as pessoas idosas que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as inseridas no Cadastro Único dos Programas Sociais e/ou que vivenciam situações de violação de direitos são considerados prioritários para o atendimento.

A unidade de oferta desse serviço deve incorporar condições necessárias para alcançar seus objetivos de cuidados, de fortalecimento de vínculos e do papel protetivo da família.

A regulamentação e a descrição mais completa elaborada até o momento desse serviço se referem a sua oferta na unidade Centro-dia. Esta orientação pode ser base para a oferta nas outras unidades. Vamos agora conhecer como ele funciona.

### Centro-dia

No Centro-dia, o Serviço pressupõe a organização de um conjunto variado de atividades durante o dia, a partir do Plano Individual e/ou Familiar de Atendimento. Inclui a oferta de cuidados diários em **atividades básicas** (como auxílio na ingestão de alimentos, higiene pessoal etc.) e atividades instrumentais de fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, participação social e nos processos de construção da autonomia.



Esse serviço não substitui os cuidados familiares nem os demais serviços prestados pelas políticas setoriais no território (saúde, educação, trabalho, cultura, habitação, entre outros); soma-se a estes para ampliar as ofertas públicas na perspectiva de garantia do direito de cidadania da pessoa com deficiência e suas famílias.

O Centro-dia deve funcionar 5 dias na semana, 10 horas diárias, inclusive no horário do almoço. A capacidade instalada do serviço deve ser para o atendimento de 30 usuários em cada turno (4 horas pela manhã e 4 horas à tarde), podendo um mesmo usuário permanecer nos 2 turnos, o dia todo, inclusive no horário do almoço e com direito a almoço. Após o atendimento durante o dia, o usuário retorna para seu domicílio.

Os cuidados ofertados no Centro-dia ampliam os cuidados familiares, ao mesmo tempo que evitam a precarização desses cuidados em virtude de fatores como a convivência com a extrema pobreza, o envelhecimento e/ou o adoecimento dos cuidadores familiares, o estresse cotidiano, além de evitar o isolamento social das pessoas em cuidados e dos cuidadores, as situações de violência doméstica (psicológica, física e patrimonial), a segregação e a institucionalização. Ressalta-se sua importância como estratégia para prevenir o abrigamento, garantir a convivência familiar e comunitária do usuário e de sua família e o fortalecimento do papel protetivo das famílias.

Esse serviço deve ainda identificar as demandas dos usuários e as situações de violação de direitos e acionar, em articulação com o

CREAS de referência, os mecanismos necessários para buscar respostas a tais condições.

Observe que, a partir da identificação das necessidades, é importante ser viabilizado o acesso a benefícios, programas de transferência de renda, serviços de políticas públicas setoriais, atividades culturais e de lazer, sempre priorizando o incentivo à autonomia do cuidador social e dependente. Deve, ainda, possibilitar a ampliação da rede de pessoas com quem a família convive, compartilha cultura e troca vivências e experiências.

O serviço em um Centro-dia com capacidade para atendimento de 30 usuários/turno conta com a seguinte **equipe multiprofissional de referência**:

- 01 coordenador (profissional de nível superior), 01 assistente social, 01 psicólogo, 01 terapeuta ocupacional e 10 cuidadores sociais (profissionais de nível médio do SUAS).

As atividades ofertadas são individualizadas ou em grupos, podendo ser realizadas no serviço, na comunidade ou envolvendo o domicílio com família e vizinhos.

São **objetivos** do Serviço de PSE para Pessoas com Deficiências, Idosas e suas Famílias:

- Promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida de pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e suas famílias.
- Desenvolver ações especializadas para a superação das situações violadoras de direitos que contribuem para a intensificação da dependência.
- Prevenir o acolhimento e a segregação dos usuários do serviço, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária.
- Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e outros serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas setoriais e do Sistema de Garantia de Direitos.
- Promover apoio às famílias na tarefa de cuidar, diminuindo a sua sobrecarga de trabalho e utilizando meios de comunicar e cuidar que visem à autonomia dos envolvidos e não somente cuidados de manutenção.
- Acompanhar o deslocamento, viabilizar o desenvolvimento do usuário e o acesso a serviços básicos, tais como bancos, mercados, farmácias etc., conforme as necessidades.
- Prevenir situações de sobrecarga e desgaste de vínculos provenientes da relação de prestação/demanda de cuidados permanentes/prolongados.

É preciso lembrar que, ao pretender alcançar os objetivos expostos acima, a equipe deverá considerar a incompletude desse serviço e os direitos de cidadania dos usuários, particularmente o de acesso aos demais serviços no território, incluindo, no fazer cotidiano, articulações com as políticas setoriais e de defesa de direitos.

A ação integrada exige estratégias como a definição de fluxos de atendimentos pelo órgão gestor; a promoção de reuniões, fóruns de discussão, estudos de caso, entre outros mecanismos que visem o planejamento estratégico junto aos demais serviços públicos.

Formas de acesso ao Serviço de PSE para Pessoas com Deficiências, Idosas e suas Famílias:

- demanda espontânea de membros da família e/ou da comunidade;
- busca ativa;
- encaminhamento dos demais serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas setoriais; e
- encaminhamento dos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Vale lembrar que os encaminhamentos ao serviço feitos pela rede socioassistencial, pelas demais políticas públicas e pelos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e do Sistema de Justiça deverão, sempre que possível, ser acompanhados de contato prévio (para informações preliminares sobre o caso) via telefone, reunião para discussão do caso e/ou relatório, com vistas a evitar a revitimização.

O acesso ao serviço poderá se dar também por meio da identificação das demandas pela busca ativa. Nessas situações, o serviço de PSE para Pessoas com Deficiências, Idosas e suas Famílias deverá verificar nos territórios, juntamente com o PAIF e a vigilância socioassistencial, a existência de indivíduos e famílias nas situações atendidas por aquele serviço.

## SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ABORDAGEM SOCIAL

O Serviço Especializado em Abordagem Social deve assegurar, por meio do trabalho social de abordagem e busca ativa, a identificação e o estabelecimento de vínculo e referência de pessoas e famílias em situações de violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, dentre outras, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009).

### ABORDAGEM SOCIAL



A abordagem social constitui-se em processo de trabalho planejado de aproximação, escuta qualificada e construção de vínculos de confiança com pessoas e famílias em situação de violação de direitos nos espaços públicos e/ou que utilizam os espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência, para identificar, atender, acompanhar e mediar acesso à rede de proteção social.

Observe que o Serviço de Abordagem Social visa garantir atenção às necessidades mais imediatas das famílias e dos indivíduos atendidos, buscando promover o acesso à rede de serviços socioassistenciais e às

demais políticas públicas na perspectiva da garantia de direitos, além de atuar com a perspectiva de elaboração de novos projetos de vida. Para tanto, a equipe deve buscar a construção gradativa de vínculos de confiança que favoreçam o desenvolvimento do trabalho social continuado com as pessoas atendidas.



Ao atuar nesse serviço, é preciso estar alerta! É necessário observar os diversos locais de incidência ou concentração de situações de risco de violação de direitos, como: ruas, praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais (por exemplo: feiras e mercados), locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus e rodoviárias, trens, metrô, prédios abandonados, lixões, praias, semáforos, entre outros locais, a depender das características de cada região e localidade.

Mas também é preciso observar que a definição dos locais de intervenção é baseada em um planejamento coordenado pelo órgão gestor de assistência social, envolvendo as unidades de oferta do Serviço (CREAS, unidade referenciada ao CREAS ou Centro POP). As equipes profissionais que desenvolvem o Serviço de Abordagem Social nas ruas têm participação proativa nesse processo, a partir da vivência nos territórios.

No processo de planejamento, é preciso considerar que, assim como a vinculação aos usuários, o vínculo de confiança dos profissionais do serviço com os territórios também é construído de modo gradativo. Por esse motivo, a atuação em territórios com incidência de situações mais complexas, como, por exemplo, violência urbana, uso e tráfico de drogas, exigirá planejamento mais minucioso e cuidadoso com relação à segurança dos usuários e profissionais.

As informações de diagnósticos socioterritoriais são fundamentais para a definição dos locais de trabalho em que o serviço deverá atuar. É fundamental que esses diagnósticos sejam realizados em conjunto com a área da vigilância socioassistencial.

Conforme preconiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), o serviço deve:

- identificar famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedência, projetos de vida e relações estabelecidas com as instituições;
- construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais;
- promover ações para a reinserção familiar e comunitária; e
- promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias.

A depender das demandas dos territórios e da realidade local, em um mesmo município pode-se ter a oferta do serviço concomitantemente por uma ou mais unidade CREAS, Centro POP e/ou unidade(s) específica(s) referenciada(s) ao CREAS.

Nos casos em que o Serviço de Abordagem Social for ofertado no(s) CREAS e/ou Centro(s) Pop, o planejamento do órgão gestor local deverá considerar o necessário redimensionamento da(s) equipe(s) e sua capacitação e formação, de modo a assegurar a qualidade de todas as prestações ofertadas em cada equipamento.

Vale, ainda, lembrar que as condições e formas de acesso ao serviço se dão, principalmente, a partir da identificação de pessoas e famílias em situação de violação de direitos nos espaços públicos. Tendo em vista que tais situações podem se apresentar diuturnamente nos territórios, orienta-se que o serviço seja ofertado ininterruptamente, ou seja, todos os dias da semana, inclusive finais de semana e feriados, durante o dia e a noite. Todavia, o órgão gestor local poderá planejar a sua oferta de acordo com as especificidades de cada território.

No que se refere à composição e ao perfil da equipe de referência do Serviço Especializado de Abordagem Social, em cada unidade deverá ser assegurada equipe composta por, no mínimo 3 profissionais, sendo, pelo menos, 1 desses de nível superior, tendo em vista a exigência do caráter especializado, e em consonância com Resoluções CNAS no 17/2011 e 09/2014.

É importante ressaltar que a equipe técnica de referência deverá ser ampliada de acordo com as necessidades locais, observados: a incidência das situações de violação de direito no município/DF; o tamanho dos territórios; a dispersão territorial das situações de risco; os dias e turnos de funcionamento do serviço; entre outros.

No contexto de megaeventos (Copa do Mundo, Olimpíadas etc.), festas populares (Carnaval, Festa Junina etc.) e grandes obras, também deverá ser avaliada a necessidade de ampliação da(s) equipe(s) do serviço, temporária ou efetiva, e dos seus horários de funcionamento, além de qualificação e capacitação para atendimento nessas situações específicas.

Em relação ao perfil, é preciso considerar que as equipes do Serviço de Abordagem Social disponham de:

- conhecimento da legislação referente à política de assistência social, direitos socioassistenciais e direitos e legislações relacionados a segmentos específicos da população (crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, entre outros);
- conhecimento e desejável experiência de trabalho em equipe interdisciplinar e trabalho em rede;
- conhecimentos e habilidades para escuta qualificada de famílias e indivíduos;
- desejável experiência no atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; e
- habilidades para trabalhar com imprevistos; ouvir e dialogar sem posturas de julgamento; se comunicar em linguagem

acessível; construir vínculos de confiança e referência com pessoas e territórios; relacionar-se com a diversidade; perceber/identificar especificidades dos territórios; registrar informações, entre outras.

Assim como os demais serviços socioassistenciais, o Serviço de Abordagem Social tem importante papel no encaminhamento das pessoas e famílias em situação de rua para os postos de cadastramento definidos no município/DF, onde poderá ser realizada a sua inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único).

Para além disso, devido ao seu trabalho nos espaços públicos, os próprios profissionais do serviço poderão realizar o cadastramento nas ruas para aquelas pessoas em situação de rua que recusarem o encaminhamento ao posto de cadastramento, mas demonstrarem interesse na inclusão. Nesses casos, a entrevista e o preenchimento dos formulários do Cadastro Único serão realizados no espaço da rua. Nessas situações, a gestão do Cadastro Único em parceria com o órgão gestor de assistência social será responsável pela capacitação dos profissionais que realizarão o preenchimento do Cadastro Único.

## SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é oferecido para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência, obrigatoriamente no Centro Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), que também pode prestar o Serviço de Abordagem Social.



Esse serviço tem a finalidade de assegurar atendimento e acompanhamento especializados, com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, resgate, fortalecimento ou construção de vínculos interpessoais e/ou familiares, tendo em vista a construção de novos projetos e trajetórias de vida que viabilizem o processo gradativo de saída da situação de rua. Além disso, devem ser proporcionadas vivências que favoreçam o alcance da autonomia, estimulando a mobilização e a participação social dos usuários.

Para tanto, oferecem-se tanto trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários e para acompanhamento especializado como trabalho articulado com a rede socioassistencial das demais políticas públicas e dos órgãos de defesa de direitos, de modo a contribuir para a inserção social, para o acesso a direitos e para a proteção social das pessoas em situação de rua.

Deve promover, ainda, o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal e de alimentação e a provisão de documentação civil. Ele proporciona, ainda, endereço institucional para utilização como endereço de referência do usuário.

As ações desenvolvidas no Serviço especializado para pessoas em situação de rua devem ser orientadas pelos seguintes objetivos:

- Possibilitar condições de acolhida (atendimento inicial que identifica as necessidades do cidadão) na rede socioassistencial.
- Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas da pessoa em situação de rua.
- Contribuir para resgatar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua.
- Promover ações para reintegrar a pessoa em situação de rua à família e à comunidade.

A unidade deve ser implantada em lugar de fácil acesso, maior concentração e trânsito das pessoas em situação de rua na localidade. Para promover uma acolhida adequada e escuta qualificada dos usuários, o ambiente físico deve ser acolhedor e assegurar espaços para atendimentos individuais, familiares e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso, recomenda-se que seja implantado em edificação com espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades. Importante ressaltar que o espaço físico da unidade deve ser exclusivo, ou seja, não compartilhado com outras unidades de serviços, programas etc.

A unidade deverá funcionar necessariamente nos dias úteis, no mínimo 5 dias por semana, durante 8 horas diárias, assegurada a presença, nesse período, de equipe profissional essencial ao bom funcionamento da unidade.

Conforme o Caderno de Orientações Técnicas do Centro POP (2011), a equipe de referência, para uma capacidade de atendimento/acompanhamento de 80 casos famílias e/ou indivíduos/mês) é de 1 coordenador(a), 2 assistentes sociais, 2 psicólogos(as), 1 técnico(a) de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional, 04 profissionais de nível superior ou médio para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas, entre outras atividades, e 02 profissionais de nível médio para funções administrativas. Para a composição da equipe, é imprescindível a priorização de profissionais com perfil e habilidades para o desenvolvimento do trabalho social com pessoas em situação de rua.

Vale lembrar que esse serviço pode ser acessado de forma espontânea pela pessoa em situação de rua, a qualquer momento, ou por encaminhamento do Serviço Especializado em Abordagem Social, de outros serviços da assistência social e de outras políticas públicas e por órgãos de defesa de direitos e do sistema de justiça.

Para o desenvolvimento do trabalho social essencial ao serviço, a equipe deve considerar:

- As necessidades específicas das pessoas em situação de rua da localidade em que atua (história da localidade, suas relações e redes sociais, suas dificuldades e potencialidades).
- A compreensão acerca da dimensão social que perpassa a situação de rua (necessária percepção crítica dessa realidade).

- A escuta qualificada da demanda dos usuários, compreendendo cada um no contexto social, histórico e cultural.
- Incentivo à participação social dos(as) usuários(as), além do empoderamento e conhecimento de seus direitos, visando à mobilização de recursos para o enfrentamento de situações adversas e a luta por interesses comuns.



O acompanhamento especializado ofertado por esse serviço pode ser realizado por meio de diversas técnicas e metodologias, incluindo: entrevista individual e/ou familiar; orientação e atendimento individual e/ou familiar; orientação e atendimento em grupo; oficinas e atividades coletivas de convívio e socialização; orientação jurídico-social; e estudo de caso.

Considerando que o trabalho social desenvolvido no serviço envolve o trabalho em rede, o acompanhamento do usuário demandará, conforme o caso, a articulação em rede com os demais serviços, órgãos e instituições que estejam realizando ações com os mesmos usuários, a fim de que o trabalho conduza, no menor tempo necessário, a respostas mais efetivas para as pessoas em situação de rua.

É preciso observar que o acompanhamento também deve contemplar os encaminhamentos para assegurar a inclusão desse público no Cadastro Único para Programas Sociais e garantir o acesso a benefícios socioassistenciais, como o BPC e o Programa Bolsa Família, ou outros de transferência de renda de âmbito estadual ou municipal, conforme necessidades e perfil identificados. Na perspectiva da integração entre serviços, benefícios e transferência de renda, esses encaminhamentos são realizados no contexto de sua vinculação aos serviços.

**As possibilidades vislumbradas no trabalho social desenvolvido nesse serviço podem ser reunidas no Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar, cuja construção acontece de forma participativa, envolvendo a equipe e os(as) usuários(as).** Na construção e no desenvolvimento do plano de acompanhamento, são identificadas as necessidades e potencialidades dos(as) usuários(as) e da rede local, na perspectiva da construção do processo de saída da situação de rua. Assim, deve-se buscar a integração junto a ações de outras políticas, bem como o acompanhamento conjunto com a própria rede socioassistencial.

### **Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece as medidas socioeducativas e dispõe sobre parâmetros e diretrizes de aplicação e de atendimento em consonância com a Doutrina da Proteção Integral. Como é do seu conhecimento, o ECA impõe a prioridade absoluta para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes e os coloca na condição de pessoas em peculiar desenvolvimento e de sujeitos de direitos.



### SAIBA +

São penalmente inimputáveis os menores de 18 anos, sujeitos às normas da legislação especial. Art. 228, da Constituição Federal.

De acordo com o ECA, os adolescentes que cometem atos infracionais são responsabilizados por sua prática. Todavia, observando os princípios da Doutrina da Proteção Integral, a responsabilidade não lhes é imputada frente à legislação penal comum, mas por meio da aplicação de medidas socioeducativas previstas na referida legislação. O tratamento necessariamente diferenciado dos adolescentes autores de ato infracional em relação aos adultos imputáveis decorre da expressa disposição do art. 228 da Constituição Federal.

### RESPONSABILIZAÇÃO



Nesse contexto, responsabilizar significa dar a “resposta” ao ato infracional praticado, em uma perspectiva eminentemente pedagógica, voltada à identificação das causas determinantes da conduta infracional e sua posterior abordagem, a partir de ações diversas, a serem efetuadas de acordo com as necessidades socioeducativas do adolescente.

Assim, as medidas socioeducativas previstas no artigo 112, do ECA, são: Advertência; Obrigação de Reparação de Dano; Prestação de Serviço à Comunidade (PSC); Liberdade Assistida (LA); Semiliberdade; e Internação.



A Lei nº 12.594/2012 instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamentou a aplicação e a execução das medidas socioeducativas, definindo previsões normativas para a atuação do Sistema de Justiça, das políticas setoriais e dos demais atores do sistema socioeducativo.

**A Lei do SINASE apresenta parâmetros para a execução das medidas socioeducativas e estabelece a corresponsabilidade das políticas setoriais (assistência social, cultura, educação, esporte, saúde e capacitação para o trabalho).**

Assim, de maneira complementar ao ECA, a Lei do SINASE, em seu artigo 1º, § 2º, define os **objetivos das medidas socioeducativas:**

- I. **a responsabilização do adolescente** quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II. **a integração social do adolescente** e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento do seu plano individual de atendimento e
- III. **a desaprovação da conduta infracional**, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos na Lei.



O sistema socioeducativo previsto na legislação brasileira preconiza a possibilidade de **aplicação das medidas socioeducativas**, as quais têm **natureza sancionatória** porque são determinadas judicialmente aos seus autores em decorrência de um ato infracional praticado (análogo a crime ou a contravenção). Importante destacar que, **apesar de se tratarem de sanções, as medidas socioeducativas não são e não podem ser confundidas com penas**, pois as duas têm natureza jurídica e finalidade diversas, dado que as medidas socioeducativas têm caráter preponderantemente pedagógico, com particularidades em seu processo de aplicação e execução.

Destacamos que a **assistência social** sempre desempenhou papel central no atendimento a adolescentes autores de atos infracionais. Esse atendimento foi gradativamente incorporado à sua organização enquanto política pública, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os princípios e diretrizes para a sua regulação.

**O atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto foi definido como serviço continuado da Proteção Social Especial de Média Complexidade pela Política Nacional de Assistência Social em 2004.**



A **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais** descreve o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), estabelece-o como serviço socioassistencial de **caráter continuado**, define os parâmetros para a sua execução e **vincula a sua oferta ao CREAS**. Vale conferir!

### Público-alvo

Adolescentes de 12 a 18 anos incompletos ou jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento de medida socioeducativa de LA e de PSC aplicada pela Justiça da Infância e Juventude ou, na ausência desta, pela Vara Civil correspondente.

Vale lembrar que o Serviço de MSE em Meio Aberto tem por finalidade acompanhar adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e de PSC encaminhados pela Vara da Infância e da Juventude ou, na ausência desta, pela Vara Civil correspondente ou Juiz Singular, e não implicam em privação de liberdade, mas em restrição de direitos.

A medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), art. 112, inc. III, do ECA, consiste na prestação de serviços comunitários gratuitos e de interesse geral por período não excedente a 6 meses, devendo ser cumprida em jornada máxima de 8 horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, não prejudicando a frequência escolar ou a jornada de trabalho. Cabe ressaltar que o serviço é prestado

à comunidade e não à entidade onde está sendo realizado, inclusive para evitar que, por desvio ou abuso na execução, a medida socioeducativa dê margem para exploração do trabalho do adolescente pela mesma, o que reafirma a necessidade de permanente acompanhamento de sua execução.

Já a medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) (art. 112, do ECA) destina-se a acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente autor de ato infracional. Trata-se de uma medida socioeducativa que implica em certa restrição de direitos e pressupõe um acompanhamento sistemático; no entanto, não impõe ao adolescente o afastamento de seu convívio familiar e comunitário.



O acompanhamento do adolescente é realizado de acordo com os prazos legais: no mínimo 6 meses para a Medida de Liberdade Assistida e por período não superior a 6 meses para a Medida de Prestação de Serviços à Comunidade.

O **Serviço de MSE em Meio Aberto** realiza o acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medidas de LA e de PSC, com frequência mínima semanal, conforme define a tipificação, na perspectiva das dimensões de responsabilização e de proteção social.



Observe a diferença:

A **proteção social** se fundamenta na promoção do acesso aos direitos fundamentais, que propiciam condições favoráveis à superação da negação de direitos inerentes à trajetória da maioria desses adolescentes.

Já a **responsabilização** decorre da desaprovação da conduta infracional, por meio da aplicação da medida socioeducativa, que objetiva levar o adolescente à reflexão e ao reconhecimento de sua responsabilidade frente ao ato infracional cometido e suas consequências, o que vai ao encontro da ideia de responsabilidade individual.

### Como planejar os trabalhos? Como acompanhar esses adolescentes?

É muito importante que você dispense especial atenção ao **Plano Individual de Atendimento (PIA)**, cuja obrigatoriedade de elaboração está prevista na Lei do SINASE, pois este é o principal instrumento para o planejamento e o acompanhamento do cumprimento da medida socioeducativa, devendo ser elaborado pelo técnico de referência conjuntamente com o adolescente e sua família.



Conforme os incisos do artigo 54, da Lei nº 12.594/12, devem constar no PIA, no mínimo:

- I – os resultados da avaliação interdisciplinar;
- II – os objetivos declarados pelo adolescente;
- III – a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;
- IV – atividades de integração e apoio à família;
- V – formas de participação da família para o efetivo cumprimento do plano individual e
- VI – as medidas específicas de atenção à sua saúde.

Veja que, de acordo com a Lei do SINASE, o **PIA é um “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente”**. Nele serão estabelecidos, a partir da realidade e da demanda do adolescente, os **objetivos e as metas para o cumprimento da medida socioeducativa**. O PIA deverá conter ações complementares entre o Serviço de MSE em Meio Aberto e os outros serviços e programas do SUAS (PAIF, PAEFI, SCFV, Acessuas Trabalho), como também **ações inter-setoriais com as políticas públicas e os órgãos e atores corresponsáveis** pelo atendimento socioeducativo. **Não se trata da aplicação de um questionário**, é um instrumento que deve ser preenchido gradualmente.



Os órgãos gestores das políticas setoriais têm um papel fundamental na institucionalização da articulação intersetorial, para que esta não se torne responsabilidade exclusiva dos operadores do sistema socioeducativo, evitando, assim, a descontinuidade e a pessoalidade das ações entre as políticas.

Esse conjunto de ações tem a finalidade de promover acesso a direitos por meio do encaminhamento dos adolescentes a equipamentos, ações e serviços de **assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, capacitação para o trabalho, lazer**, entre outros. O planejamento do acompanhamento deve garantir a proteção integral do adolescente e contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como para a reconstrução de projetos de vida. Como pode ser observado no quadro a seguir, para a efetivação do PIA é imprescindível o estabelecimento das responsabilidades de cada área, do fluxo de atendimentos e encaminhamentos e dos respectivos procedimentos a serem adotados pelas políticas e pelos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos<sup>1</sup>.

1 Para outras informações e referências podem ser acessadas a Política de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI); a Resolução do MEC nº 03, de 13/05/2016 que define Diretrizes Nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas; e o Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS (2016).

#### **ATIVIDADES ESSENCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA) DE ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS:**

- matrícula e frequência à escola;
- preparação para o mercado de trabalho em cursos profissionalizantes;
- atendimento a necessidades de saúde identificadas;
- inclusão em atividades de cultura, esporte e lazer; e
- sensibilização da família do adolescente para a participação na elaboração e acompanhamento do PIA.

Em relação à equipe de atendimento, a NOB-RH/SUAS dispõe sobre a composição da equipe de referência do CREAS para a prestação de serviços e execução no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. A regulamentação de uma equipe para o Serviço de MSE em Meio Aberto depende, ainda, de pactuação. Dessa forma, tendo como parâmetro a NOB-RH/SUAS, a equipe de referência do CREAS é a responsável pela oferta do referido serviço.

Cabe destacar que, dada a complexidade do trabalho, principalmente no que se refere à elaboração de relatórios periódicos para o sistema de justiça, à relação com as políticas intersetoriais e à escuta qualificada, é necessário que o acompanhamento de adolescentes autores de ato infracional seja de responsabilidade de um profissional de nível superior. É importante considerar que a equipe de referência do CREAS poderá ser complementada por outras categorias profissionais, conforme as necessidades dos territórios abrangidos pela unidade e dos serviços ofertados, de acordo a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011.

Frente às complexidades acima mencionadas, em 2014, o MDS realizou expansão e qualificação do Serviço de MSE em Meio Aberto por meio da Resolução CNAS nº 18/2014. Essa resolução estabelece novos critérios de cofinanciamento federal para a execução do serviço, dispondo também sobre diretrizes e competências dos entes para o fortalecimento e a consolidação da articulação entre o SUAS e o SINASE.

Vamos agora relembrar alguns pontos da **Resolução CNAS nº 18/2014**, no que diz respeito aos **Parâmetros do serviço** e às **Diretrizes para o acompanhamento do adolescente**. Confira!

- a. Parâmetros do serviço:
  - oferta estruturada em cada equipamento CREAS;
  - acompanhamento familiar integrado ao PAEFI;
  - composição do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;



#### **ACESSE**

Você poderá ler a Resolução CNAS nº 18/2014, na íntegra, em: <https://conferencianacional.files.wordpress.com/2014/02/cnas-2014-018-05-06-2014.pdf>

- definição de ações intersetoriais e corresponsabilidade das outras políticas setoriais, destacando-se as de Educação, Saúde, Cultura, Trabalho e Esporte; e
  - complementariedade com outros serviços e programas do SUAS, em especial: a) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ofertado pela Proteção Social Básica; b) PAIF, ofertado no CRAS; c) PAEFI, ofertado no CREAS; d) Programa ACESSUAS – TRABALHO, que tem a função de articular a aprendizagem para os adolescentes, a partir de 14 anos, e a profissionalização para aqueles com 16 anos ou mais, acompanhando-os nesse processo.
- b. Diretrizes para o acompanhamento do adolescente:
- O acompanhamento deve se pautar por objetivos e metas estabelecidos no Plano Individual de Atendimento (PIA), elaborado pelo técnico do Serviço de MSE em Meio Aberto junto com o adolescente e sua família.
  - No caso do adolescente em cumprimento de medida de Liberdade Assistida, o prazo mínimo de acompanhamento é de 6 meses.
  - No caso de adolescente cumprindo medida de Prestação de Serviços à Comunidade, cabe ao CREAS encaminhá-lo para o local onde os serviços serão prestados, antecedendo da preparação dos responsáveis pelo acompanhamento nas entidades correspondentes. A escolha do local (hospitais, escolas, creches, organizações de assistência social e estabelecimentos congêneres) deve levar em conta os interesses e as habilidades do adolescente.
  - É necessário que a execução da medida socioeducativa de PSC seja articulada a uma rede de entidades parceiras, onde o adolescente desenvolverá suas atividades, que não se confundem com atividades laborais. O cumprimento da medida socioeducativa de PSC não pode dar margem à exploração do trabalho do adolescente pela entidade, o que reafirma a necessidade do permanente acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo adolescente. É recomendável que as entidades parceiras sejam orientadas e capacitadas de forma contínua pelo Serviço de MSE em Meio Aberto para acolher os adolescentes que cumprirão PSC em suas dependências. O cumprimento da medida não pode exceder o período de 8 horas semanais, de forma a não prejudicar o comparecimento do adolescente à escola e ou à jornada normal de trabalho.



### **EXISTEM ALGUMAS EXIGÊNCIAS ESPECÍFICAS PARA O SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL A ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LA E DE PSC:**

- inscrição do Serviço de MSE em Meio Aberto no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA);
- elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA);
- elaboração dos relatórios periódicos para o Poder Judiciário;
- o atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade – deve ser lançado no Registro Mensal de Atendimento (RMA); e
- registro no Prontuário Eletrônico Simplificado.

Referências normativas do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC):

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).
- Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (Resolução nº 40/33, da Assembleia Geral, de 29 de novembro de 1985).
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) – Assembleia das Nações Unidas.
- Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (1990).
- Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (1990).
- Conselho de Direitos Humanos da ONU: Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
- Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).
- Resolução CNAS nº 145/2004 (Política Nacional de Assistência Social – PNAS).
- Resolução CNAS nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).
- Resolução CNAS nº 18, de 5 de junho de 2014: dispõe sobre expansão e qualificação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no exercício de 2014.



SAIBA +

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança é um tratado que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, aprovada na Resolução nº 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

- Resolução CONANDA no 119, de 11 de dezembro de 2006: criou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
- Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
- Resolução CONANDA nº 160, de 18 de novembro de 2013 – Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

A essa altura você já deve ter se dado conta da complexidade desse assunto, não é mesmo? Tendo em vista que cada leitura permite um horizonte, é interessante ter essas referências normativas para esse serviço em mãos e, sempre que necessário, consultá-las.

### **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): um campo especial de atuação da Proteção Social Especial de Média Complexidade**

Para início de conversa, vamos nos mirar na história para compreender o programa e acompanhar sua evolução no decorrer do tempo. Vale saber que a temática do trabalho infantil entrou na agenda política a partir das mobilizações em torno dos direitos da infância e adolescência, que vieram a ser inseridos na Constituição Federal de 1988, da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e das Convenções nº 138 (sobre a idade mínima para admissão ao emprego) e nº 182 (sobre as piores formas de trabalho infantil) da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Uma de suas primeiras conquistas foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), inspirado nas experiências desenvolvidas, em 1996, em municípios do Mato Grosso do Sul e posteriormente, em 1997, em Pernambuco, Bahia, Amazonas e Goiás e, no ano seguinte, em regiões de Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro.

Em seu desenho inicial, o PETI foi concebido para atender famílias com crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos de idade, que fossem identificados em alguma das formas de trabalho consideradas como perigosas, penosas, degradantes ou insalubres. O Programa contemplava a inclusão de crianças e adolescentes em atividades complementares à escola (Jornada Ampliada); transferência de renda às famílias (Bolsa Criança Cidadã); e apoio e orientação às famílias beneficiadas e seu encaminhamento a programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho. Ao longo de 10 anos, o PETI expandiu o atendimento de 3.710 crianças e adolescentes, em 1996, para 1.010.057 crianças e adolescentes em 2005.

Em 2005, a Portaria nº 666/2005 estabeleceu a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF), buscando racionalizar e aprimorar os processos de gestão dos respectivos programas. Essa portaria amplia sua cobertura e estende as ações socioeducativas e de convivência do PETI, universalizando a transferência de renda para as famílias, desde que atendidos os critérios de elegibilidade. O PETI foi posteriormente ampliado pela Portaria MDS nº 385/2005, passando a atender qualquer tipo de trabalho realizado por crianças/adolescentes com menos de 16 anos, exceto na condição de

aprendiz. Essa mudança agilizou o recebimento dos benefícios e aperfeiçoou mecanismos de gestão e controle<sup>2</sup>.

Em 2011, o PETI passou, legalmente, a integrar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a Lei nº 12.435/2011 (art. 24-C), sendo reconhecido como uma estratégia de âmbito nacional que acordou um conjunto de ações intersetoriais implementadas de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil.

O Censo 2010 (IBGE) possibilitou atualizar o cenário sobre o trabalho infantil no país, permitindo elaborar um diagnóstico mais preciso da realidade dos territórios e das atividades predominantes. Comparando-se os dois últimos censos, observou-se uma diminuição da situação de trabalho na faixa etária de 10 a 15 anos, de 8,6% para 7,7% (de 1,8 milhão para 1,6 milhão). Esse diagnóstico, todavia, revela uma redução no trabalho em empresas, persistindo o trabalho no âmbito familiar e nos empreendimentos informais.

E veja que o cenário apresentado pelo Censo 2010 confirma as análises de que o Brasil chegou ao nível mais difícil do trabalho infantil, ou seja, a incidência encontra-se em atividades produtivas desenvolvidas em empreendimentos informais, familiares, em territórios urbanos e rurais. Essas atividades são desenvolvidas em locais fora do alcance dos órgãos de fiscalização, exigindo a construção de novas estratégias e de ações intersetoriais no processo de erradicação do trabalho infantil.

Em decorrência das mudanças das características do trabalho infantil apontadas no Censo 2010 do IBGE e da dinâmica das políticas públicas desde a criação do programa, em 2013, o PETI passou por uma reestruturação, cujo processo foi pactuado na CIT com a participação da União, estados e municípios e aprovado no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 08, de 18 de abril de 2013, e Resolução nº 10, de 15 de abril de 2014, que definem corresponsabilidades aos entes federados e aos órgãos de controle social para a sua concretização.

Com esse novo desenho do PETI, os estados, o Distrito Federal e os municípios identificados com alta incidência de trabalho infantil que aderiram ao cofinanciamento, em 2014, passaram a contar com o recurso federal para o apoio à sua gestão.

Vale destacar que o redesenho visa adequar o programa a esse novo cenário do trabalho infantil no país, orientando a gestão para a intersetorialidade, a busca ativa, a ampliação da capacidade de identificação dos casos de trabalho infantil e o efetivo registro desses casos no Cadastro Único.

As ações estratégicas desenvolvidas no âmbito do SUAS foram estruturadas a partir de cinco eixos e de forma intersetorial com as demais políticas públicas: **Eixo de informação e mobilização; Eixo de identificação; Eixo da Proteção Social; Eixo da defesa de direitos e responsabilização; e Eixo de monitoramento. Confira a seguir:**

1. **Eixo de informação e mobilização:** objetiva sensibilizar e mobilizar atores e segmentos sociais envolvidos na erradicação do trabalho infantil para participarem da elaboração e da execução das Ações Estratégicas do PETI. Inclui a promoção



LEIA +

Vale a pena você consultar:

ESTUDO TÉCNICO Nº 13/2015. Trabalho Infantil no Brasil: evolução e características de 2004 a 2014. SAGI/MDS.

2 A Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016, consolida e reforça as normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=42&data=14/12/2016>.

de campanhas de sensibilização contra o trabalho infantil; iniciativas para obter apoio de empresas, centrais sindicais e entidades civis na denúncia do uso de trabalho infantil; e incentivo à realização de audiências públicas para debate de soluções para o problema.

2. **Eixo de identificação:** visa a elaboração de diagnóstico territorial e fortalecimento da busca ativa realizadas pelas equipes técnicas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de forma articulada com as demais políticas públicas, políticas de defesa de direitos e órgãos do sistema de justiça para a identificação e cadastramento das crianças/adolescentes em situações de trabalho infantil e suas famílias no Cadastro Único.
3. **Eixo da Proteção Social:** busca promover ações integradas entre os serviços e os benefícios socioassistenciais e as ações da rede de políticas setoriais (saúde, educação, trabalho, esporte, lazer, cultura, habitação, entre outras) para atendimento às crianças e aos adolescentes identificados em situação de trabalho infantil e suas famílias, registradas no Cadastro Único.
4. **Eixo da defesa de direitos e responsabilização:** objetiva fortalecer as ações de controle social, garantindo a devida aplicação de medida de proteção para crianças e adolescente em situação de trabalho infantil e suas famílias, por meio da articulação com o Sistema de Garantia de Direitos e o Sistema de Justiça.
5. **Eixo de monitoramento:** busca identificar e construir indicadores que servirão para o atendimento, cadastramento e acompanhamento do processo de identificação das crianças e adolescentes em trabalho infantil e suas famílias, bem como dos casos de registro de crianças e adolescentes inseridos em serviços socioassistenciais no Sistema de Monitoramento do PETI – SIMPETI.

Entre as mudanças no redesenho do PETI ocorridas em 2013, destaca-se que o Serviço Socioeducativo do PETI foi agrupado ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), com o objetivo de aperfeiçoar e ampliar o atendimento, como dispõe a Resolução **CNAS nº 01, de 21 de fevereiro de 2013**, em que crianças e adolescentes em situação de trabalho passaram a ser atendidas como público prioritário.

Em síntese, o enfrentamento do trabalho infantil, coordenado pelo PETI, compreende um conjunto de ações permanentes da rede socioassistencial. O atendimento às crianças e adolescentes é realizado pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), e suas famílias são acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que integram a Proteção Social Básica, ou pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que integram a Proteção Social Especial.

A transferência de renda é garantida, sobretudo, pelo cadastramento da família e seus membros no Cadastro Único e sua inclusão no

Programa Bolsa Família. Além disso, unidades socioassistenciais realizam busca ativa de crianças e adolescentes em situação de trabalho pelo Serviço Especializado em Abordagem Social (ofertado nos CREAS e Centros POP) e pelas equipes volantes (vinculadas aos CRAS).

### Articulação entre o PETI e as Políticas Públicas

A Agenda Intersetorial do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil compreende ações das políticas públicas setoriais (assistência social, saúde, educação, trabalho, direitos humanos e outras), em conjunto com os atores que compõem a rede do território, para contribuir com a prevenção e a erradicação do trabalho infantil nos estados e nos municípios. Nesse sentido, é primordial o planejamento de ações estratégicas com base no diagnóstico da realidade do trabalho infantil em cada território, as quais deverão ser pactuadas pelos atores que compõem a Agenda Intersetorial, definindo-se compromissos para a execução das Ações Estratégicas do PETI (AEPETI).

Confira no quadro a seguir algumas atribuições desses Entes:

Atribuições dos entes	União	Estado	Município
Coordenação do PETI			
Cofinanciamento das AEPETI			
Definição de técnicos de referência			
Formação de um Grupo de Trabalho Intersetorial visando à elaboração de uma Agenda Intersetorial			
Capacitação e orientação técnica			
Realização de ações de divulgação para sensibilização e mobilização			
Realização de ações de vigilância socioassistencial voltadas à elaboração de estudos e diagnósticos sobre o trabalho infantil com periodicidade de informações			
Realização de busca ativa e identificação das diferentes formas de trabalho infantil			
Estabelecimento de corresponsabilidade com órgãos que desenvolvam ações de enfrentamento do trabalho infantil para a construção de fluxos e protocolos			
Apoio à realização de audiências públicas para pactuação das ações de enfrentamento do trabalho infantil			
Promoção de ações integradas entre os serviços socioassistenciais e a rede de políticas setoriais para o atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias			
Apoio técnico aos municípios e DF para utilização do Cadastro Único e de sistemas pertinentes ao programa			
Inserção no Cadastro Único de casos de trabalho infantil identificados			
Articulação da coordenação do PETI com a vigilância socioassistencial para elaboração, coleta e sistematização de informações sobre ações e serviços destinados a crianças e adolescentes retirados do trabalho e a suas famílias e das políticas setoriais para o desenvolvimento de indicadores de monitoramento das AEPETI.			

Muito bem! Finalizamos, por ora, as nossas conversas a respeito da oferta de serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Na próxima unidade, vamos tratar da oferta dos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. À medida que caminhamos, os assuntos vão ficando mais enriquecidos e, esperamos, o seu entendimento, mais claro. Nosso intuito é que essas conversas sejam prazerosas e, com isso, sensibilizem o seu olhar sobre as diferentes histórias humanas imersas em realidades passíveis de serem adequadamente trabalhadas e transformadas. Com esse espírito, vamos continuar nossa troca de ideias.



# SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE

Nesta unidade, você conhecerá os diversos serviços de acolhimento de acordo com o público a ser atendido, bem como modalidades, padrões, princípios, referências e respectivas unidades de acolhimento. Nesse sentido, iremos explicitar as diferenças de paradigma entre a abordagem da Cultura da Institucionalização (segregadora) e a da Garantia de Direitos, focada no resgate dos vínculos familiares e sociais. Por fim, identificaremos os objetivos gerais dos serviços de acolhimentos e os objetivos específicos de cada modalidade.

A Alta Complexidade compreende a oferta de serviços de acolhimento, em distintas modalidades, para famílias e/ou indivíduos que se encontram sem referência familiar ou comunitária ou necessitam ser afastados do núcleo familiar e/ou comunitário de origem, como forma de garantir sua proteção integral. Destina-se a públicos diferenciados, como crianças e adolescentes, jovens entre 18 e 21 anos, jovens e adultos com deficiência, adultos e famílias, mulheres em situação de violência doméstica, idosos e famílias ou indivíduos desabrigados/desalojados. É importante notar que, para cada público, há modalidade(s) específica(s) de serviços de acolhimento tipificadas, que você irá conhecer em detalhes no decorrer das nossas conversas.

Observe que os serviços de acolhimento, em geral, funcionam como moradias provisórias até que seja viabilizado o retorno à família de origem, o encaminhamento para a família substituta – quando for o caso – ou o alcance da autonomia (moradia própria/alugada ou mesmo outras formas de usufruto desta).

Outro ponto importante a se notar é que, nos serviços de acolhimento, busca-se, essencialmente, desenvolver processos de reintegração familiar, sempre que esta for possível. No entanto, existem casos em que a reintegração familiar fica inviabilizada ou mesmo em que inexistente essa alternativa. Além disso, outras situações podem restringir as possibilidades de vida independente das pessoas, gerando a necessidade de cuidados de longa duração. Nestes casos, excetuando-se as crianças e adolescentes, que devem contar com as possibilidades de adoção, o serviço de acolhimento para os demais públicos deve trabalhar na construção de novos projetos de vida, ainda que isso envolva, enquanto possibilidade de proteção social, a permanência no acolhimento por períodos mais prolongados.

Ainda, a articulação com a rede é uma premissa do trabalho desenvolvido. Assim, segregar, isolar, separar e excluir não é o objetivo dos serviços de acolhimento; antes, o atendimento prestado deve ser reali-

zado de modo que nada disso aconteça, pois a história já nos conta os fracassos das instituições totais e os enormes prejuízos psicossociais que estas ocasionaram a uma grande parcela de pessoas destituídas de seus direitos sociais.

### INSTITUIÇÕES TOTAIS

Para Erving Goffman, sociólogo norte-americano do século XX, são estabelecimentos fechados que funcionam em regime de internação. Nesses espaços, os internados (grupos relativamente numerosos) ali vivem sob a tutela de um grupo dirigente. As três esferas da vida (dormir, brincar e trabalhar) são realizadas no mesmo local e sob o comando de uma autoridade. Não há espaço para a singularidade: antes, tudo é realizado em conjunto, em horários pré-estabelecidos por um sistema de normas rígido. Os funcionários da instituição exercem vigilância sobre as pessoas internadas e estas não têm conhecimento das decisões quanto ao seu destino, pois não são elas que decidem. O singular, o próprio, o “eu”, é sistematicamente paralisado, entorpecido. O internado, na instituição total, perde o nome, o contato com o mundo externo e aceita – por obrigação – uma rotina de vida que lhe é estranha, desempenhando um papel com o qual não se identifica. Ao se aprofundar um pouco nesse tema, veremos que as instituições totais remontam à Idade Média (compreendida entre os séculos V e XV d.C.), período em que surgiram os manicômios e os sistemas prisionais para disciplinamento dos indivíduos. As características dessas instituições serviram de base para o surgimento de outras, como os colégios internos, os orfanatos e os reformatórios.



É importante você ter em mente que a lógica que se pretende superar, das instituições totais, é a de controle sobre os usuários de forma vertical, que promove o atendimento massificado, de caráter conservador, não democrático, nivelando o seu público a partir de um patamar mínimo de necessidades sociais. Esse modelo é interessante para as instituições que têm como princípio e fim a tutela dos indivíduos, pois não enxergam as potencialidades dos usuários e as possibilidades de superação da situação de risco por violação de direitos em que se encontram. Veja que essa postura criminaliza o usuário e despolitiza a abordagem, uma vez que o mesmo é culpabilizado por sua trajetória e condição de vida.



É importante conhecer e entender a história para poder seguir adiante, romper com paradigmas conservadores. E, também, para que as violações de direitos nesses espaços institucionais, com uma lógica ultrapassada de atendimento, não continuem a perdurar.

Atualmente, em alguns casos, ainda persiste um distanciamento entre a oferta dos serviços de acolhimento (seus padrões, referências e metodologias) e as normativas nacionais. Portanto, é fundamental você assimilar que esses serviços fazem parte de um conjunto de ofertas da

política pública de assistência social, não contributiva, que é um direito constitucional do cidadão e que o Estado tem o dever de prestar, por meio de ações integradas entre o poder público e a sociedade civil.

Para exemplificar essa mudança de paradigma, apresentamos o quadro a seguir, que ilustra as diferenças entre estes dois cenários: um no qual prevalece a cultura de institucionalização e outro que descreve elementos que indicam uma cultura garantidora de direitos:

MUDANÇA DE PARADIGMA	
Cultura da Institucionalização	Garantia de Direitos
Segregação como resposta às situações de risco e vulnerabilidade.	Apoio sociofamiliar e inclusão nas práticas públicas.
O abrigo como o “internato de pobre” (FONSECA, 1995).	O abrigo como medida protetiva de caráter excepcional.
Longa permanência.	Provisoriedade no atendimento.
Despotencialização dos usuários e suas famílias: rompimento dos vínculos.	Potencialização dos usuários e suas famílias: fortalecimento/resgate de vínculos, busca de reintegração familiar ou colocação em família substituta, quando for o caso.
Cuidados massificados.	Inserção na comunidade e preservação de vínculos.
Isolamento e segregação.	Reparação dos direitos violados.
Violação de direitos.	Proteção e defesa.

Sabe-se que muitas instituições e muitos serviços, gradativamente, vêm construindo um processo de ruptura com as práticas de outrora. No entanto, para se romper definitivamente com isso, é necessário observar e adequar os serviços de acolhimento em conformidade com os parâmetros nacionalmente regulamentados.

Ao avaliar todas as modalidades, para os distintos públicos, de forma conjunta, é possível identificar que há aspectos comuns na oferta dos serviços de acolhimento tipificados, a saber:

- Oferta governamental ou não governamental, coordenadas pelo órgão gestor da assistência social no território, que podem ser executadas pelo poder público de forma direta ou em parceria com entidades da rede socioassistencial.
- Garantia de espaços adequados, com infraestrutura para acolher indivíduos e famílias, em condições de dignida-

de e segurança, seguindo os parâmetros específicos de cada oferta.

- Realização de acompanhamento técnico-profissional, respeitada a composição e formação das equipes de referência, em quantidade adequada ao conjunto e às especificidades dos usuários em cada serviço.
- Atuação na perspectiva da intersetorialidade.



Todos os serviços de acolhimento tipificados podem ser executados de forma direta, pelo poder público, ou, ainda, podem ser executados por entidades não governamentais da rede socioassistencial. Independente da natureza, os serviços ofertados devem respeitar os parâmetros nacionalmente estabelecidos.

Você não deve perder de vista que, dada a incompletude dos serviços de acolhimento para a superação das situações de violações de direitos que motivaram o acolhimento, os serviços devem atuar de forma articulada com os demais serviços da rede socioassistencial, com as diversas políticas públicas, com os órgãos de defesa de direitos e com o sistema de justiça. Cabe destacar que a articulação entre setores e estruturas do Poder Público, no âmbito técnico-operacional, isto é, no atendimento de cada caso, deve ser precedida e acompanhada por uma articulação mais ampla, desenvolvida no âmbito institucional, nos três níveis da federação, de forma integrada.



É importante ressaltar que os serviços de acolhimento compõem a rede socioassistencial e, conseqüentemente, estão vinculados à gestão da política de assistência social no território. Assim, deve-se observar que a gestão dos serviços de acolhimento no território é de responsabilidade do órgão gestor da política de assistência social, e não do CRAS, do CREAS ou de outro serviço, de outra política ou de terceiros.

Outro ponto a ser olhado com carinho é que o Serviço de Acolhimento ofertado pelo SUAS não é apenas a garantia de “um lugar para ficar”. É parte de uma complexa rede de proteção integral a pessoas em situação de violação ou ameaça grave a direitos, combinada ou não com vulnerabilidades derivadas do ciclo de vida ou gênero (no caso de crianças e adolescentes, pessoas idosas, mulheres, transexuais, travestis, dentre outras) ou dependência decorrente de deficiência.

Nesse sentido, de forma geral, os serviços de acolhimento devem:

- Acolher as famílias/pessoas de forma personalizada e em pequenos grupos.
- Garantir privacidade aos usuários, respeito à sua trajetória de vida, aos seus costumes, contemplando, igualmente, a

especificidade dos ciclos de vida e a diversidade de arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

- Fomentar a participação na vida comunitária, para que as pessoas atendidas se envolvam nas atividades da comunidade e utilizem os serviços disponíveis na rede local.
- Contribuir para a reparação de vivências de separação/rupturas e de violação de direitos.
- Contribuir para a potencialização da autonomia, do protagonismo e da participação social dos usuários.
- Preservar a identidade pessoal e a individualidade dos usuários, disponibilizando espaços privados para guarda de objetos pessoais.
- Estimular a participação dos usuários na construção de regras de gestão e convivência nos serviços.

Em relação às modalidades de serviços de acolhimento e suas unidades de oferta, conforme já mencionado, estas podem ser distintas, a depender do público a ser atendido. Você poderá conferir no quadro a seguir aquelas que já se encontram tipificadas:

Público	Modalidades de serviço	Unidades de oferta	
Crianças e adolescentes	Serviços de Acolhimento Institucional	Abrigo institucional	Casa-lar
	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	Unidades de referência da PSE e residências das famílias acolhedoras	
Jovens entre 18 e 21 anos	Serviço de Acolhimento em República	República	
Jovens e adultos com deficiência	Serviço de Acolhimento Institucional	Residência Inclusiva	
Longa permanência.	Serviços de Acolhimento Institucional	Abrigo institucional	Casa de Passagem
Adultos e famílias	Serviço de Acolhimento em República	República	
	Serviço de Acolhimento Institucional	Abrigo institucional	
Mulheres em situação de violência doméstica	Serviços de Acolhimento Institucional	Abrigo institucional	Casa-lar
Pessoas idosas	Serviço de Acolhimento em República	República	
Famílias e indivíduos desabrigados/desalojados	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências	Unidades referenciadas ao órgão gestor da assistência social	

Vale lembrar que a oferta dos serviços precisa ser devidamente planejada e, para isso, faz-se necessária a utilização de instrumentos adequados. Certamente, você já conhece o PIA e o PPP, mas não custa relembrar do que se trata.

### PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO (PPP)



O PPP é um instrumento que orienta a proposta de funcionamento do serviço, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno, quanto seu relacionamento com: a rede de proteção local, as famílias e a comunidade. O PPP deve ser elaborado de forma participativa pelos usuários e profissionais do serviço. Após sua elaboração, o Projeto deve ser validado pelo grupo. Quando de sua implantação, é preciso que seja avaliado e aprimorado a partir da prática do dia a dia.

### PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA)



É um instrumento técnico norteador da relação entre os usuários e os profissionais do serviço, que contém objetivos, ações e metas, e orienta o trabalho de intervenção junto ao usuário durante sua permanência no serviço, visando à superação das situações que levaram ao acolhimento.

O PIA deve ser elaborado de forma participativa desde o momento da chegada do usuário ao serviço e, sempre que necessário, poderá contar com a participação de outros profissionais da rede local em sua construção. Esse plano também deve considerar a história de vida de cada usuário e a situação e a dinâmica familiares, quando for o caso. Esse aspecto da avaliação servirá para subsidiar o planejamento da reintegração familiar, quando esta for possível. É fundamental referir que o desenvolvimento das ações previstas no PIA deve ser realizado em conjunto com a rede de proteção local, por meio de articulação intersetorial, para que sejam alcançados resultados mais efetivos.

Vamos agora conversar sobre a oferta dos serviços de acolhimento de acordo com o público a ser atendido.

## OFERTAS DE SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE ACORDO COM O PÚBLICO

### Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes

Antes de abordar especificamente os serviços de acolhimento para esse público, é importante que seja feito um breve histórico das ações e políticas do passado, que eram destinadas a esse segmento da população. Afinal, sabemos que atos do passado podem influenciar o presente. No Brasil, no período colonial, os jesuítas eram os responsáveis

**ATENÇÃO**

A partir da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, a concepção de infância e adolescência sofreu enorme mudança, prevalecendo o paradigma de sujeito de direitos e a perspectiva da proteção integral, o que imprimiu novo enfoque para as políticas dirigidas a esse grupo etário.

por cuidar das crianças em casas de recolhimento, batizando-as e inserindo-as no trabalho. No período da escravatura, a principal causa de abandono de crianças advinha do fato de serem “ilegítimas” perante a sociedade (eram filhas dos senhores com escravas ou filhas de mães solteiras). Para proteger a honra das famílias, foi implementada a “roda de expostos”, um objeto cilíndrico fixado nas Santas Casas de Misericórdia, em que as crianças eram colocadas do lado de fora e quem as deixava não era visto por quem estava dentro da instituição (girava-se a “roda” para receber a criança na instituição).

A partir da década de 1920, o advento da indústria provocou o êxodo rural e, dada a incapacidade das cidades para absorverem toda a mão de obra originária do campo, os problemas urbanos se agravaram, pauperizando ainda mais muitas famílias; houve aí um crescimento acentuado do número de crianças abandonadas. Tudo isso motivou a implantação, pelo governo brasileiro, de orfanatos, escolas profissionalizantes e escolas correcionais (para “menores” infratores). Observe que foi somente em 1927 que se deu a criação do primeiro Código de Menores, chamado “Código Mello Mattos”, em homenagem ao autor do projeto, no qual se estabelece a preocupação com a criminalidade juvenil e se imputa ao Estado a responsabilidade legal pela tutela da criança órfã e abandonada. A segunda versão do Código de Menores ocorreu em 1979 e introduziu um dispositivo que estabeleceu a intervenção do Estado sobre a família, formalizando a política de internatos-prisão. Nesse sentido, dispôs do princípio de destituição do pátrio poder baseado no estado de abandono, o que possibilitou ao Estado recolher crianças e jovens em situação irregular e condená-los ao internato até a maioridade. Ambos os códigos adotavam a doutrina do “menor em situação irregular”.

Atualmente, verifica-se um avanço das normativas no que se refere ao estabelecimento de padrões e referências de atendimento em cada uma das modalidades de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, como você poderá ver a seguir.

Isso significa que os abrigos não devem ser mais espaços nos quais se assiste à perpetuação das violações de direitos de crianças e adolescentes; ao contrário, os abrigos, as casas-lares e as famílias acolhedoras devem ser espaços protetivos, que assegurem a provisoriedade e a excepcionalidade do atendimento, assim como, sempre que possível, a manutenção e o fortalecimento dos vínculos familiares.

Concretamente, o impacto do abandono ou do afastamento do convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem experiências reparadoras e protetivas à criança e ao adolescente. Assim, deve-se reconhecer a importância desses serviços, evitando a construção ou o reforço de um ideário negativo sobre essa oferta, baseada, principalmente, em uma história de violações de direitos das crianças e adolescentes nesses espaços e de culpabilização de suas famílias de origem (por serem “incapazes” de cuidar dos seus filhos).



Hoje, fala-se em acolher, não em recolher crianças e adolescentes. Recolher é colocar a criança dentro do abrigo, retirando-a da família ou da rua. É “tirar da vista” o que incomoda, para ser mais exato.

**Acolher, ao contrário, exige muito mais que isso: é preciso ter postura receptiva e reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, protagonistas de suas histórias, que têm direito à voz no serviço – e para os quais devemos estar atentos para uma escuta qualificada. Acolher é “trazer para si”, é “encontrar-se com o outro”.**

Os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 0 a 18 anos, oferecem acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, art. 101), aplicada por autoridade judicial, em função de abandono, ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para uma família substituta. Podem ser ofertados nas seguintes modalidades:

- Serviços de Acolhimento Institucional (Abrigo Institucional e Casa-lar);e
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.



Para além das normativas do SUAS, estes serviços requerem a observação dos seguintes documentos:

- Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990 e suas alterações;
- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” – Resolução Conjunta nº 1/2009 do CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
- Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes;e
- Diretrizes Internacionais para Cuidados Alternativos a crianças sem cuidados parentais.

Veja agora quais são os princípios que orientam esse acolhimento.

### Princípios para o acolhimento de crianças e adolescentes

1. **Afastamento do convívio familiar é EXCEPCIONAL:** os esforços devem ser empreendidos no sentido de manter o convívio com a família (nuclear ou extensa, em seus diversos arranjos) de modo a garantir que o afastamento da criança ou do adolescente do contexto familiar seja uma medida excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e/ou psíquica.

2. **Afastamento do convívio familiar é PROVISÓRIO:** esforços devem ser empreendidos para viabilizar, no menor tempo possível, o retorno seguro da criança ou do adolescente ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta (adoção, guarda e tutela).
3. **Fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários deve ser PRESERVADO:** a manutenção e o fortalecimento desses vínculos são fundamentais nessa etapa do desenvolvimento humano para oferecer às crianças ou aos adolescentes condições para um desenvolvimento saudável, que favoreça a formação de sua identidade e sua constituição como sujeito e cidadão. Crianças e adolescentes com vínculos de parentesco não devem ser separados ao serem encaminhados para o serviço de acolhimento, salvo se isso for contrário ao seu desejo ou interesse ou se houver risco de violência.
4. **Respeito à diversidade e não discriminação:** devem ser combatidas quaisquer formas de discriminação de crianças e adolescentes atendidas em serviços de acolhimento e de suas famílias de origem, baseadas em condição socioeconômica, arranjo familiar, etnia, cor, religião, gênero e orientação sexual, ou, ainda, por serem pessoas com deficiência física ou mental, que vivem com HIV/AIDS ou com necessidades específicas de saúde.
5. **Atendimento ofertado deve ser PERSONALIZADO e INDIVIDUALIZADO:** os serviços de acolhimento deverão prestar cuidados de qualidade, condizentes com os direitos e as necessidades físicas, psicológicas e sociais da criança e do adolescente. O atendimento deverá ser oferecido para um pequeno grupo e garantir espaços privados, objetos pessoais e registros, inclusive fotográficos, sobre a história de vida e desenvolvimento de cada criança e adolescente.
6. **Liberdade de crença e religião deve ser garantida:** os antecedentes religiosos de crianças e adolescentes devem ser respeitados tanto pelo serviço de acolhimento quanto por aqueles com os quais venha a manter contato em razão de seu acolhimento. Ainda, os serviços de acolhimento devem propiciar que a criança e o adolescente possam satisfazer suas necessidades de vida religiosa e espiritual.
7. **Respeito à autonomia da criança e do adolescente:** as decisões acerca de crianças e adolescentes atendidos em serviços de acolhimento devem garantir-lhes o direito de ter sua opinião considerada. O direito à escuta, viabilizada por meio de métodos condizentes com seu grau de desenvolvimento, deve ser garantido nas diversas decisões que possam repercutir sobre o mesmo e sua trajetória de vida, envolvendo desde a identificação de seu interesse pela participação em atividades na comunidade até mudanças relativas à sua situação familiar ou desligamento do serviço de acolhimento.

Há, ainda, outros aspectos a serem considerados com cuidado no que concerne à oferta dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e que devem estar presentes em quaisquer abrigos institucionais, casas-lares e famílias acolhedoras. Veja:

- Serviço ofertado em unidades com características residenciais, sem identificação externa, ou desenvolvido em residências de famílias selecionadas, cadastradas e acompanhadas pelo órgão gestor (no caso de famílias acolhedoras).
- Ambiente acolhedor, com condições adequadas de salubridade, habitabilidade, privacidade, higiene e segurança.
- Utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na rede local.
- Efetivação de processos para a reintegração familiar dos acolhidos, sempre que possível.
- Participação dos acolhidos nas decisões sobre a rotina da casa e em demais processos que o envolverem.
- Busca por efetivar, nos serviços, presença de pessoas que representem referências afetivas constantes (e estáveis), de modo a facilitar o acompanhamento da vida diária das crianças/adolescentes.
- Elaboração do Projeto Político-Pedagógico do serviço, em conjunto com o coordenador, equipe técnica e educadores/cuidadores.
- Elaboração do Plano Individual de Atendimento para cada acolhido, assim como relatórios semestrais ao Poder Judiciário.
- Preparação da criança/do adolescente para o desligamento do serviço.
- Articulação com a rede socioassistencial, demais políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e do Sistema de Justiça.
- Organização dos registros e informações das crianças e adolescentes, assim como de suas famílias, por meio de prontuário individual.

No entanto, você precisa observar que, apesar dos aspectos transversais, existem alguns parâmetros distintos de funcionamento dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, a depender da sua unidade de oferta. Visualize no quadro a seguir:

Unidade de oferta do serviço	Capacidade de atendimento	Características
Abrigo institucional	Até 20 crianças e adolescentes por unidade	Unidade com características residenciais, inserida na comunidade, com ambiente acolhedor e condições de atendimento com padrões de dignidade.
Casa-lar	Até 10 crianças e adolescentes por unidade	Unidade residencial na qual pelo menos uma pessoa ou um casal trabalha como educador/cuidador residente em uma casa que não é a sua, localizada em um bairro residencial da cidade. Na casa-lar, há possibilidades de desenvolvimento de relações mais próximas a um ambiente familiar.
Família acolhedora	Até 1 criança ou adolescente por vez (salvo grupo de irmãos, que devem ficar juntos na mesma família acolhedora)	O acolhimento da criança/do adolescente se dá nas residências de famílias acolhedoras cadastradas, selecionadas, capacitadas e acompanhadas pela equipe técnica do serviço. Opção recomendada para crianças muito pequenas e dependentes (de 0 a 3 anos), sendo particularmente adequada para aquelas com possibilidades de retorno à família de origem. A equipe de referência deverá estar sediada em unidade de referência da Proteção Social Especial.

No que se refere ao quadro de **recursos humanos**, as unidades devem contar com as **equipes de referência** conforme descrito no quadro a seguir:

Unidade	Equipe de referência
Abrigo institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível fundamental com capacitação específica: Auxiliar de educador/cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>Nível médio com capacitação específica: educador/cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>Nível superior: coordenador (1 profissional para cada serviço), assistente social e psicólogo (1 profissional de cada para até 20 usuários acolhidos).*</li> </ul>
Casa-lar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível fundamental com capacitação específica: auxiliar de educador/cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser este número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>Nível médio com capacitação específica: educador/cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>Nível superior: coordenador (1 profissional para atendimento de até 20 crianças/adolescentes em até 3 casas-lares), assistente social e psicólogo (1 profissional para atendimento a até 20 crianças/adolescentes em até 3 casas-lares)**</li> </ul>
Família acolhedora	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível superior: coordenador (1 profissional por serviço), assistente social e psicólogo (1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias de origem e 15 famílias acolhedoras)</li> </ul>

\*É importante referir que, a depender da função, os profissionais de nível superior devem ter experiência na área e/ou no atendimento de crianças, adolescentes e famílias em situação de risco.

\*\*No caso do serviço englobar apenas uma casa-lar, o número de profissionais de nível superior que integra a equipe técnica poderá ser reduzido para um.

### Notas sobre acolhimento familiar

Observe que a **decisão** de encaminhar criança ou adolescente para essa modalidade de acolhimento é avaliada pelos setores participantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (Vara da Infância e da Juventude, Ministério Público, Conselho Tutelar, Órgão Gestor da Política de Assistência Social, Equipe de Supervisão e Apoio aos Serviços de Acolhimento). Após aprovação final da decisão, é emitido por juiz competente o *Termo Judicial de Guarda Provisória* da criança ou do adolescente.

### Exigências importantes do serviço:

- O processo de seleção de famílias acolhedoras deve ser amplamente divulgado, esclarecendo as condições sociais e jurídicas dessa forma de acolhimento, que não pode ser considerada etapa preliminar ao processo de adoção.
- A seleção deve levar em conta as atitudes e motivações de todos os membros da família e não apenas aquelas dos responsáveis.
- A família não pode ter problemas com a documentação exigida ou qualquer pendência judicial.
- A moradia da família deve apresentar condições dignas e adequadas de acolhimento.
- A família deve aceitar ser permanentemente acompanhada por equipe técnica referenciada ao serviço de acolhimento.
- A família acolhedora cadastrada tem a opção de apresentar o perfil da criança ou do adolescente que se julga capacitada a acolher.

#### ACOLHIMENTO DE BEBÊS: VÍNCULO E DESENVOLVIMENTO EMOCIONAL



Há estudos que indicam que a presença de educadores/cuidadores receptivos e disponíveis no serviço de acolhimento é essencial para a formação de vínculos significativos pelo bebê, de forma a amenizar os prejuízos causados pela privação materna e os traumas dela decorrentes. Desse modo, é preciso que educadores/cuidadores estejam atentos e sensíveis às necessidades dos bebês e, com alguma estabilidade, sejam capazes de dar respostas aos seus sinais, assim como proteção e carinho. Só é possível criar esses vínculos se houver sintonia afetiva – para as crianças acolhidas, é necessária para que adquiram segurança emocional. Assim, o vínculo é fundamental para o desenvolvimento emocional das dessas crianças.

**IMPORTANTE! Não se deve confundir a relação de cuidados do profissional com a relação maternal. Busca-se, aqui, assegurar que o melhor cuidado possível seja ofertado à criança no serviço de acolhimento, de modo que a vinculação do cuidador ao bebê tenha, no mínimo, afetividade, compromisso com o outro e real “calor humano”.**

#### A importância de contar com espaços físicos que representem proteção, desenvolvimento, aprendizagem e cuidado para crianças/adolescentes

A primeira coisa a se observar em relação aos espaços físicos dos abrigos é que eles devem estar organizados para trabalhar com crianças e adolescentes, pois estes precisam de estímulos e desafios. Assim, os ambientes de um abrigo, por exemplo, devem contar com recursos que oportunizem isso aos acolhidos, como forma de possibilitar seu desenvolvimento da maneira mais adequada possível.

Dessa forma, é preciso que haja sempre uma intencionalidade na organização dos espaços, de modo que estes favoreçam a convivência familiar e do grupo de acolhidos, assim como sua proteção, seu cuidado e sua aprendizagem. Por isso, é preciso que haja brinquedos, livros, jogos, entre outros recursos – e que estes estejam disponíveis e acessíveis –, além de “cantinhos” para leitura e estudo, bem como espaço para brincadeiras livres.

É sempre bom lembrar que as crianças aprendem com as pessoas e o mundo à sua volta, em especial nos espaços em que convivem. Se há espaços adequados para que ocorra esse aprendizado, o ganho, então, será ainda maior. As crianças precisam ter oportunidades de explorar, criar, recriar e atribuir significados às relações que estabelecem e mantêm no serviço, de modo que ele se traduza, assim, em um espaço educativo.

### **CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIA: SOMOS CAPAZES DE CONSTRUIR ESTRATÉGIAS PARA EVITAR SEU CONFINAMENTO NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO?**



Sabe-se que há um grande contingente de crianças e adolescentes com deficiência que se encontra em serviços de acolhimento, distante de suas famílias e comunidades de origem. Às vezes, o acolhimento se dá ainda na primeira infância, perdurando durante toda a vida. A história da instituição, para muitas dessas crianças e muitos desses adolescentes, acaba por se confundir com a sua própria história de vida. Embora a permanência no serviço de acolhimento deva ser medida provisória e excepcional, assiste-se a uma “naturalização do confinamento” de crianças e adolescentes com deficiência nos abrigos, algo que precisa ser superado. É preciso, urgentemente, discutir a importância da GARANTIA de dispositivos de apoio e suporte para essas crianças e suas famílias, tais como: ações de acompanhamento psicossocial, orientação no caso de cuidados específicos, apoio e suporte às famílias, assim como programas e serviços para prover cuidados e educação às crianças e aos adolescentes durante o dia.

### **CAPACITAÇÃO E SUPERVISÃO: POR QUE INSISTIMOS NISSO?**



A falta de capacitação e de supervisão dos profissionais afeta o processo de acolhimento de crianças e adolescentes e pode causar sofrimento psíquico às equipes de referência, em especial àqueles trabalhadores implicados com o cuidado direto de crianças e adolescentes. Muitos profissionais, por não conseguirem manejar bem algumas situações, dada a complexidade dessa atenção e pela ausência de ações de formação e capacitação contínuas, frustram-se e ficam desmotivados com seu trabalho. É preciso reconhecer a necessidade de contar com uma política de recursos humanos que envolva educação permanente, reconhecimento e valorização das equipes de referência, indispensável para que crianças e adolescentes sejam bem atendidos.

## SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA JOVENS ENTRE 18 E 21 ANOS

Esses serviços de acolhimento oferecem apoio e moradia subsidiada a grupos de jovens em situação de vulnerabilidade e violação de direitos, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, e que estão em processo de desligamento de outros serviços de acolhimento, sem possibilidades de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam condições de autossustento.

O primeiro passo para se compreender e organizar essa oferta é considerar que a juventude tem sentidos plurais. Assim, há que se falar em juventudes, levando em conta suas diferenças e desigualdades (que conferem aos indivíduos experiências distintas da condição juvenil).

Há concepções que alardeiam a fase da juventude como de transição entre a adolescência e a vida adulta (de forma positiva, o jovem é um “vir a ser”; de forma negativa, ele ainda “não chegou a ser”); outras, por sua vez, a definem por sua característica revolucionária, com potencial transformador.

Há ainda concepções que não reconhecem a adolescência enquanto fase de desenvolvimento e remetem a juventude ao período imediatamente posterior à infância, marcado pelo início da menarca ou algum rito de passagem específico, a partir de aspectos tradicionais ou culturais.

Existem, também, as concepções que identificam a juventude como geradora de problemas para a sociedade, em conflito com a autoestima, distanciada e em crise com a família. E, ainda, aquelas que associam a juventude a um tempo de liberdade e reduzem o jovem ao campo da cultura.

É importante observar que, embora não possam desconsiderar a coexistência de concepções tão distintas sobre a juventude, as políticas públicas voltadas para esse segmento tanto podem contribuir para criar novos sentidos e práticas como para reforçar “modelos” socialmente construídos, inclusive a partir de uma visão homogeneizante.

**A essa altura das discussões você deve estar se perguntando: “Então, como se deve ‘enxergar’ a juventude?”**

A juventude deve ser pensada como parte de um processo mais amplo de constituição dos sujeitos, que marca a todos indistintamente, de forma singular, de acordo com as especificidades e peculiaridades de suas vivências. A juventude constitui um momento determinado da vida dos sujeitos, mas não pode ser reduzida a uma “passagem”, pois ela própria, por si só, tem seu significado e sua importância no processo de formação da pessoa. A vivência da juventude e a experiência de “estar jovem” ou “ser jovem” é influenciada pelo meio social concreto no qual o sujeito se desenvolve e pela qualidade das trocas que esse meio lhe proporciona.

Vamos agora conhecer os serviços de acolhimento à juventude!



### SAIBA +

No contexto do serviço de acolhimento, o parâmetro adotado nas normativas para JOVEM se refere à pessoa com idade entre **18 e 21 anos** incompletos.

## República para Jovens

A República para Jovens deve ser organizada para atender até 6 jovens por unidade, com separação por gênero (unidades femininas e masculinas), com a estrutura de uma residência privada e acessibilidade. Esse serviço de acolhimento deve estar localizado em áreas residenciais. Não há necessidade de dispor de identificação na fachada externa.

Como as repúblicas são organizadas em unidades femininas e masculinas, é preciso garantir, na rede, o atendimento a ambos os sexos, observada a demanda local, devendo ser incorporada a perspectiva de gênero no Projeto Político-Pedagógico do serviço e em suas atividades, em especial no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos, à identidade de gênero e à proteção à maternidade.

Esse serviço conta ainda com uma equipe de referência para realizar a supervisão da gestão coletiva da moradia e o acompanhamento psicossocial dos acolhidos, em especial para apoiar a construção dos projetos de vida dos jovens, preparando-os para o desligamento. O tempo de permanência dos jovens na república é limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função do suporte e do apoio que ainda necessitam ser prestados ao acolhido nesse período de transição, até a aquisição de sua autonomia.

Observe que esses serviços representam uma retaguarda de suporte e apoio aos jovens recém-desligados de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Verifica-se, em muitos municípios, que, com a chegada da maioridade, aos 18 anos, o jovem acolhido necessita ser desligado do serviço de acolhimento, pois atingiu a idade limite para sua permanência no local, mesmo não sendo, de fato, independente para a vida adulta, pois, em geral, possui pouca ou nenhuma qualificação profissional e insuficiente ou inexistente suporte financeiro.

Aqui, chamamos sua atenção para um ponto importante! A chegada da maioridade que, muitas vezes, se caracteriza pela ruptura abrupta do convívio do acolhido com os trabalhadores e companheiros do abrigo e com todas as rotinas afetas ao serviço. Essa ruptura pode ser associada diretamente com a falta de investimentos das equipes de referência dos serviços no que se refere à promoção de estratégias voltadas para o desenvolvimento e o fortalecimento da autonomia e da independência do acolhido. Veja que, por serem restritas as possibilidades de reintegração familiar, essas estratégias precisam ser desenvolvidas e construídas de maneira contínua e em conjunto com o jovem, no decorrer de sua permanência naquele serviço, muito antes deste alcançar a idade de 18 anos.



O Serviço de Acolhimento para Jovens entre 18 e 21 anos, ou a República para Jovens, é particularmente indicado no acolhimento de jovens em processo de desligamento de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes por terem atingido a maioridade, mas que ainda não tenham desenvolvido capacidades para uma vida independente, com autonomia, podendo também destinar-se a outros jovens que necessitem do serviço.

Tendo em vista que a república funciona em regime de autogestão ou cogestão, pode-se realizar o seguinte arranjo com o poder público local: os custos de locação do imóvel e as taxas de serviços urbanos, por exemplo, podem ser subsidiados pelo órgão gestor da assistência social, e as demais despesas cotizadas entre os acolhidos, com subsídios quando for possível e necessário.

Essa dimensão colaborativa dos residentes da república não deve ser condição para acesso ao serviço, e nem imposta aos usuários, dado os distintos estágios de desenvolvimento de cada pessoa, como também a necessidade de comprovação de renda. No entanto, a colaboração deve ser adotada enquanto estratégia metodológica de fortalecimento da capacidade de organização da vida independente, de forma que os jovens sejam estimulados e apoiados a planejarem receitas e despesas do cotidiano, com responsabilidade. Assim, tendo em vista o caráter pedagógico dessa medida, o regime de gestão compartilhada entre poder público e usuários da república não fere o caráter não contributivo da assistência social.

Para a composição do público da república, entende-se que deverá ser realizada uma seleção, que poderá levar em consideração aspectos como: perfil dos acolhidos, demandas específicas, grau de autonomia de cada usuário e afinidade entre os mesmos. É importante referir, também, que o ingresso de um novo jovem na república exige preparo, pela equipe de referência do serviço, do futuro acolhido e dos demais jovens com os quais este passará a conviver, de modo a facilitar sua inserção e integração no ambiente. Sempre que possível, é recomendável que os jovens participem ativamente na escolha dos colegas de república, de modo que, na composição dos grupos, sejam respeitadas afinidades, vivências comuns e vínculos previamente construídos.

No que se refere aos recursos humanos, a República para Jovens deve contar com a **equipe de referência** indicada no quadro a seguir. Observamos que, tendo em vista a especificidade do público atendido, essa modalidade de serviço de acolhimento, diferentemente dos serviços de acolhimento institucionais, não requer a presença de cuidadores sociais. Veja sua composição:

Formação	Profissional
Nível superior e experiência em função assemelhada	1 coordenador para até 4 unidades.
Nível superior	1 assistente social e 1 psicólogo para até 24 jovens (em até 4 unidades).

Confira agora as principais atividades que devem ser desempenhadas pela equipe de referência na República para Jovens:

- Supervisão da gestão coletiva da moradia, de modo a apoiar e dar suporte aos jovens.

- Seleção dos jovens para ingresso na república, atentando para afinidades e vínculos preexistentes, inclusive com o envolvimento dos acolhidos no processo, sempre que isso for possível.
- Organização dos registros, prontuários e informações dos jovens.
- Preparação dos jovens para seu ingresso na unidade e dos demais que residem na república para acolher o novo colega.
- Elaboração do Projeto Político-Pedagógico da república, assegurada a participação dos jovens, nele estando prevista a preparação para a autonomia.
- Fomento da participação dos jovens em todos os processos de gestão da república, tais como: elaboração de regras de convívio, atividades domésticas cotidianas, gerenciamento de despesas, entre outros.
- Estímulo ao convívio familiar e comunitário, em especial do grupo de acolhidos.
- Acompanhamento psicossocial dos jovens.
- Orientação, apoio e suporte na construção dos projetos de vida dos jovens, desenvolvendo gradativamente a capacidade do acolhido para responsabilizar-se por suas ações e escolhas, criando condições e possibilitando sua independência e autonomia.
- Orientação e encaminhamento para outros serviços, programas e projetos da rede socioassistencial e das demais políticas públicas, na perspectiva de aceleração da aprendizagem, atividades esportivas, culturais e artísticas, bem como daquelas relacionados à moradia, qualificação, capacitação profissional e inclusão produtiva.
- Articulação com a rede socioassistencial e demais políticas públicas para atendimento integral de suas demandas e necessidades.
- Acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados.
- Preparação dos jovens para o desligamento.

Importante não perder de vista que a preparação para a vida independente deve ser trabalhada desde a primeira infância. Não é à toa que se fala em “ganhos de autonomia” dos bebês, por exemplo. A partir dos 14 anos de idade, no entanto, essa preparação deve ser intensificada, visando à emancipação e a uma maior autonomia; atenção especial deve ser dedicada aos adolescentes acolhidos com remotas possibilidades de reintegração à família de origem e reduzidas possibilidades de colocação em família substituta ou adoção.

Assim, reforçamos a ideia de que não se deve esperar que o jovem complete 18 anos de idade para que seja iniciada uma programação voltada para a sua independência e inserção no mundo do trabalho. É importante, ainda, que as opções de formação e capacitação profissional e ingresso no trabalho sejam compatíveis com o desejo e a realização

pessoal do acolhido, de poder fazer o que gosta, expressando suas habilidades, aptidões, capacidades e potencialidades.

**O desligamento do serviço deve ser uma decisão do jovem, não um “empurrão”.**

## SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA JOVENS E ADULTOS COM DEFICIÊNCIA

A **Residência Inclusiva** é uma unidade que oferta Serviço de Acolhimento Institucional, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, para jovens e adultos com deficiência (faixa etária de 18 a 59 anos), em situação de dependência, que não dispõem de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar.

A Residência Inclusiva funciona ininterruptamente (24 horas por dia) e, para assegurar um atendimento personalizado, é recomendado que a capacidade de atendimento não ultrapasse o número de 10 pessoas.

A estrutura residencial, como o nome indica, é a casa de quem lá vive, e, por isso, não deve possuir placas de identificação. É necessário que a estrutura da casa cumpra certos requisitos que garantam segurança, conforto e bem-estar. Organizar seu espaço físico implica, em primeiro lugar, pensar na região em que está implantada, bem como na comunidade em que se encontra inserida. A abertura da estrutura residencial à comunidade representa o reconhecimento de que a qualidade de vida do residente passa pela sua inclusão social, em uma perspectiva de preservação e manutenção de uma cidadania ativa e das suas relações significativas.

Os espaços devem ser aconchegantes, com iluminação e ventilação adequadas, com ambientes agradáveis. Deve-se primar por uma infraestrutura que garanta espaços e rotas acessíveis, levando-se em conta as especificidades e características pessoais de cada residente, de forma a não prejudicar a mobilidade dos mesmos no âmbito da residência e entorno.

### Espaços Inclusivos – Acessibilidade e Rota Acessível

O conceito de **Rota Acessível** é delineado por um entendimento ainda maior, o de acessibilidade.



#### ATENÇÃO

A **finalidade** desse serviço é propiciar a construção progressiva da autonomia e do protagonismo no desenvolvimento das atividades da vida diária, a participação social e comunitária e o fortalecimento dos vínculos familiares com vistas à reintegração e/ou convivência.

#### ACESSIBILIDADE

O termo acessibilidade possui diferentes significados para os diversos especialistas do mundo, mas, de modo geral, implica a inclusão da pessoa com deficiência na participação de atividades como o uso de produtos, serviços e informações. Nas normas brasileiras, a acessibilidade pressupõe a “possibilidade e a condição de utilizar, com segurança e autonomia, os edifícios, o espaço, o mobiliário e os equipamentos urbanos” (NBR 9050/ABNT). Deve permitir o ir e vir com liberdade de todos os usuários, sejam pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida ou não. O conceito de acessibilidade também contempla a acessibilidade na informação e na comunicação.



Dentro dessa perspectiva, a Rota Acessível consiste no percurso livre de qualquer obstáculo de um ponto a outro (origem e destino) e compreende uma continuidade e abrangência de medidas de acessibilidade. Ou seja: para que uma casa seja considerada acessível, de nada adianta, por exemplo, assinalar a existência de uma “rampa” e portas largas se, entre um ambiente e outro, existirem corredores estreitos com móveis impedindo o acesso. A Rota Acessível tem sido considerada fator preponderante para a classificação de espaços inclusivos.

O planejamento dos ambientes, incluindo sua metragem, desenho e disposição do mobiliário deve respeitar às especificações da NBR 9050 ABNT. Mas, de modo geral, é importante que haja espaços que possibilitem o convívio entre os usuários e entre estes e a vizinhança; que a casa possua adaptações de acordo com as necessidades dos usuários e que existam locais destinados à guarda de pertences pessoais dos seus moradores. A ideia de que a residência é a casa das pessoas implica esta que seja um espaço onde suas individualidades e privacidade sejam respeitadas.

### Equipe de referência

Com relação à equipe de referência desse serviço, é importante destacar que se trata de um dos pontos fundamentais para a efetividade do trabalho. É imprescindível basear-se nas orientações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e nas Resoluções CNAS nº 17/2011 e nº 9/2014. O quadro abaixo apresenta a composição da equipe de referência para o Serviço de Acolhimento Institucional em Residência Inclusiva:

Formação	Profissional
Residência Inclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível fundamental com qualificação específica: auxiliar de cuidador social (1 profissional para até 6 usuários, por turno), 1 motorista (para até 3 unidades) e 1 trabalhador doméstico (por unidade).</li> <li>• Nível médio com qualificação específica: cuidador social (1 profissional para até 6 usuários, por turno).</li> <li>• Nível superior ou médio: coordenador (1 profissional para até 3 unidades).</li> <li>• Nível superior: assistente social, psicólogo e terapeuta ocupacional (1 profissional de cada especialidade para até 3 unidades).</li> </ul>



O serviço pode ser oferecido de forma direta pelo estado ou município e também em parceria com entidades não governamentais que façam parte da rede socioassistencial. Se o serviço for desenvolvido por organizações não governamentais, a equipe de referência deverá pertencer ao quadro de pessoal da entidade ou, excepcionalmente, estar vinculada ao órgão gestor da assistência social ou a outro órgão público ou privado, sendo exclusivamente destinada para esse fim. Em ambos os casos, deverá ser respeitado o número mínimo de profissionais necessários, a carga horária mínima e o cumprimento das atribuições elencadas nas orientações do MDS/SNAS.

Recomenda-se que os espaços destinados ao trabalho do coordenador, da equipe técnica e da equipe administrativa funcionem em locais específicos, separados do local das Residências Inclusivas. Esses espaços devem se constituir em um local de referência para os coordenadores e técnicos, quando estes não estiverem em visita às residências.

Lembramos que o Projeto Político-Pedagógico (PPP) é um instrumento de planejamento das rotinas da Residência Inclusiva, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno quanto a seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade. O PPP deve ser elaborado de forma participativa pelos usuários e profissionais do serviço, coordenado e acompanhado pelo coordenador da Residência Inclusiva. A organização da rotina é central para alcançar os objetivos nele propostos, uma vez que o desenvolvimento de autonomia e independência passa pela utilização do cotidiano como instrumento terapêutico.

Assim, há que existir um equilíbrio entre o estabelecimento de regras para o convívio, com o consequente efeito pedagógico de instar a responsabilidade e o respeito pelo outro, e a possibilidade de vivenciar escolhas com liberdade. Esse projeto deve contemplar a organização do cotidiano; focar nos cuidados relacionados aos moradores; e ainda orientar a postura dos profissionais, no sentido de adotar atitudes adequadas que se distanciem tanto da superproteção quanto da superestimação das habilidades dos residentes. Deve definir formas de acompanhar todos os cuidados oferecidos nos diferentes momentos do dia, como acordar, levantar, fazer as refeições, preparar alimentos, cuidar das próprias coisas, contribuir para a limpeza e organização da casa e para a ajuda solidária aos outros moradores. Ao ser elaborado, é relevante que o projeto seja validado pelo grupo e em seguida implantado, sendo avaliado e aprimorado a partir das práticas do dia a dia.

Dada a importância da inserção da residência na comunidade e do fortalecimento dos laços sociais dos moradores, é fundamental a elaboração de estratégias e ações, que vão desde o reconhecimento da vizinhança, o estabelecimento de vínculos com as pessoas que residem e trabalham no entorno, até a utilização conjunta dos espaços sociais, culturais, de lazer, do comércio e da rede social de apoio do território.

Dentro desse contexto, o Serviço de Acolhimento Institucional ofertado na Residência Inclusiva deve estar articulado com outros serviços

do SUAS e ter interface com as demais políticas públicas. Ao basear-se no princípio da incompletude institucional, não realiza em seu interior atividades que sejam da competência de outros serviços e sim busca articulação para complementação das atividades ofertadas aos usuários e o desenvolvimento conjunto de estratégias de intervenções com papéis definidos para cada membro da rede, de modo a evitar sobreposições. Com a articulação em rede, é possível delimitar quais suportes e apoios necessários aos jovens e adultos com deficiência podem ser ofertados na Residência Inclusiva e quais serão acionados na rede local.

### A IMPORTÂNCIA DO MATRICIAMENTO DAS EQUIPES DA SAÚDE NAS RESIDÊNCIAS INCLUSIVAS

A Portaria Interministerial no 3/2012, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Saúde (MS), estabelece os termos da colaboração entre o SUS e o SUAS no âmbito de Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência, em situação de dependência em residências inclusivas.

O Serviço ofertado nas Residências Inclusivas deve estar articulado com a política de saúde do município/DF, de forma a garantir o atendimento especializado e integrado ao jovem e ao adulto com deficiência. Sabe-se que as situações de dependência muitas vezes estão associadas a questões de saúde importantes, que exigem cuidados diários para proporcionar ao usuário condições de segurança e conforto para o desenvolvimento de suas capacidades e de graus progressivos de autonomia, além da participação social na comunidade.

A articulação intersetorial com a política pública de saúde (SUS) é necessária para que seja possível prestar suportes e apoios às Residências Inclusivas, aos usuários e a seus cuidadores, oferecendo, conforme a singularidade, assistência em saúde, com foco em medidas preventivas e no fomento do autocuidado e na promoção de autonomia dos usuários e das famílias. O apoio prestado deve se dar in loco, por meio do **matriciamento** das equipes de saúde às equipes das Residências Inclusivas, tanto na organização de suas atividades, como no suporte às medidas individuais e coletivas de saúde.



Ressalta-se ainda a importância da articulação para a integração entre serviços, benefícios e transferências de renda no SUAS. Além disso, busca-se potencializar estratégias para a inclusão social, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o acesso à renda e a garantia de direitos socioassistenciais, conforme estabelecido no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS.

### O TRABALHO COM A FAMÍLIA DE ORIGEM

É fundamental! Deve-se incentivar o reestabelecimento/fortalecimento dos vínculos, ainda que não seja mais possível viver no mesmo local físico. Essas referências familiares constituem-se em elementos importantes para a manutenção de laços sociais e para o sentimento de pertencimento. Para isso, sugere-se que sejam viabilizadas visitas de ambas as partes, de modo que a família reconheça o espaço da Residência Inclusiva como a casa do seu familiar, que seja implantada uma sistemática de acompanhamento familiar, que ela possa participar da construção do Plano Individual de Atendimento, que seja possibilitada a construção reflexiva acerca de suas responsabilidades, de sua dinâmica de relacionamento intrafamiliar e de seus padrões de relacionamentos.



Cabe salientar, ainda, que o Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva faz parte do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver Sem Limite, criado em 2011 por meio do Decreto nº 7.612/2011.

### PLANO VIVER SEM LIMITE

Tem por objetivo promover a articulação de políticas públicas, de forma a assegurar a efetividade dos direitos das pessoas com deficiência. É uma ação conjunta de quinze ministérios visando implementar novas iniciativas e intensificar ações que são desenvolvidas pelo Poder Público em benefício das pessoas com deficiência. Conta com a participação do **Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)**, que trouxe as contribuições da sociedade civil. Esse plano foi construído sob a Coordenação da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Direitos Humanos/PR em resposta ao compromisso firmado pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU) ao ratificá-lo com equivalência de emenda constitucional. Sendo um plano destinado a garantir a proteção integral das pessoas com deficiência, suas ações estão articuladas em **quatro eixos**:

**Atenção à saúde:** preocupação com a identificação precoce da deficiência e com o cuidado integral à saúde da pessoa com deficiência, aí incluídos programas de habilitação e reabilitação.

**Acesso à educação:** destaca-se o Programa BPC na Escola, que demanda a criação de salas de recursos multifuncionais e a utilização da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) em todas as escolas.

**Acessibilidade:** prevê financiamento para o desenvolvimento de tecnologias assistivas, microcrédito para a aquisição de produtos da tecnologia assistiva, inclusive recursos para a remodelação da residência da pessoa com deficiência.

**Inclusão social:** objetiva desenvolver ações de participação social e de combate à desigualdade, exclusão ou restrição, que impedem o exercício de direitos em igualdade de condições. O serviço de Residência Inclusiva se encontra dentro deste eixo.



## SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA ADULTOS E FAMÍLIAS

Os Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias, assim tipificados, são ofertados para atendimento de pessoas adultas ou grupos familiares (acompanhados ou não de filhos ou dependentes) em situação de vulnerabilidade, violação ou ameaça de violação de direitos, decorrentes de situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou para pessoas em trânsito, sem condições de autossustento. Observe que as crianças e os adolescentes (de 0 a 18 anos incompletos) só poderão ser atendidos nesse serviço quando estiverem acompanhadas dos pais e/ou responsáveis.

Um dos grupos atendidos nos Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias é a **população em situação de rua**. Antes, porém, de prosseguir nossa conversa sobre o serviço de acolhimento em tela, faremos algumas considerações importantes a respeito desse segmento populacional.

### POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA



A Política Nacional, instituída pelo **Decreto nº 7.053/2009**, define esse segmento como um grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo utilizados por essas pessoas os logradouros públicos e as áreas degradadas com espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

O fato de se dispor, na atualidade, de um conceito mais preciso para essa população é importante, pois nos permite dar visibilidade à questão e instituir um ponto de partida comum para o debate público em torno do tema, além de permitir que, a partir do conceito, pudessem ser implementadas políticas dirigidas a esse grupo, com base em dados da realidade, e não em concepções do senso comum.

### POR QUE NÃO É POPULAÇÃO “DE RUA”?



Se um sujeito é “de rua”, possivelmente existirá aquele que é “de apartamento” ou “de casa”. VIVER nesses espaços, assim como na rua, representa uma condição, não o estado do indivíduo. Para além de uma denominação aparentemente simplificada, pode esconder-se a necessidade de sua reiteração por meio do discurso (“ser” de rua, não “estar” em situação de rua), o que traz, na sua leitura, a impossibilidade de superação da situação, em contraposição ao reconhecimento da condição em que se encontra.

Por sua vez, a denominação “mendigos” para qualificar a população em situação de rua também não é a mais adequada. Além do estigma e preconceito imbuídos no termo, a pesquisa do MDS de 2007-2008 revelou que apenas 16% do público entrevistado pedia dinheiro para sobreviver ou praticava a mendicância.

Observe que os Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias estão organizados em duas modalidades: Serviços de Acolhimento Institucional e Serviço de Acolhimento em República. No quadro a seguir, encontram-se detalhadas as unidades de oferta dos serviços tipificados:

Modalidade de Serviço	Unidade de referência	Características
Serviços de Acolhimento Institucional	Abrigo Institucional	Unidade de acolhimento provisório com características residenciais, de funcionamento ininterrupto, com o limite máximo de 50 pessoas por unidade e de 4 por dormitório.
	Casa de Passagem	Unidade de acolhimento imediato e emergencial, de funcionamento ininterrupto, com o limite máximo de 50 pessoas por unidade. Deve contar com profissionais preparados para receber os usuários em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza um estudo diagnóstico de cada situação para os encaminhamentos necessários.
Serviço de Acolhimento em República	República	Unidade desenvolvida em sistema de autogestão ou co-gestão, para atendimento de até 10 usuários, possibilitando gradual autonomia e independência de seus residentes. Indicada para pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia. Sugere-se sua organização em unidades femininas e masculinas.

A organização das diferentes modalidades de Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias tem como objetivo principal atender de forma qualificada e personalizada, de acordo com suas particularidades, de modo a promover a construção do processo de saída das ruas com dignidade e respeito à vontade e nível de autonomia do usuário.

Veja que as unidades de oferta dos Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias devem contar com estrutura para oferecer privacidade a pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. Ainda, devem estar localizadas no espaço urbano de forma democrática, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade com segurança, igualdade de condições e acesso aos serviços públicos. Os ambientes físicos da unidade devem ser acolhedores, com iluminação e ventilação adequadas, e acessibilidade. Não é recomendável a existência de placas indicativas do serviço.

Caso seja necessário, o endereço da unidade pode ser utilizado como referência de localização dos usuários. Para fins de cadastramento da pessoa ou família em situação de rua, por exemplo, pode-se considerar o endereço do serviço de acolhimento como o da sua moradia.

As unidades precisam se atentar, também, para as seguintes recomendações:

- Ter horários flexíveis para entrada e saída dos usuários, de acordo com a necessidade de cada um.
- Disponibilizar espaço para acomodação de animais de estimação em instalações adequadas e guarda de carrinhos de coleta de material reciclável, considerada a realidade local.
- Atentar para o fato de que, embora possa ser estabelecido um período máximo de permanência dos usuários nos serviços, de 3, 6 e 12 meses para, respectivamente, casa de passagem, abrigo institucional e república, sugere-se que não haja rigidez na aplicação desse quesito, tendo em vista que cada pessoa tem um ritmo próprio de desenvolvimento de suas potencialidades, assim como os desafios que se apresentam para cada caso são distintos, o que irá interferir no processo de desligamento.
- Buscar, em relação ao ingresso na república, que esse processo conte, sempre que possível, com a participação e o envolvimento dos demais usuários, buscando respeitar as afinidades e vínculos previamente construídos.
- Fornecer aos usuários kits de higiene pessoal e alertar para necessidades específicas, diferenciadas a depender do público. É essencial, também, o fornecimento de roupas de cama, banho e o que mais for necessário.
- Lembrar sempre que a organização das rotinas do serviço deve ser realizada de forma participativa, para que o usuário possa se sentir corresponsável pelas tarefas do cotidiano. As equipes podem, por exemplo, por meio de assembleias ou reuniões, estabelecer escalas semanais de organização, limpeza e manutenção dos espaços. Nota-se que os usuários não serão responsáveis pela limpeza, apenas contribuirão para tal, exceto na república, em que os próprios acolhidos mantêm a organização e a limpeza da casa.

### **Equipes de referência**

No que se refere ao quadro de recursos humanos do serviço de acolhimento em tela, identifica-se a seguinte equipe de referência, que poderá variar de acordo com a unidade de oferta do serviço:

Modalidade de Serviço	Unidade de referência
Abrigo Institucional e Casa de Passagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível fundamental com qualificação específica: auxiliar de cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>Nível médio com qualificação específica: cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>Nível superior ou médio: coordenador (1 profissional para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> <li>Nível superior: assistente social e psicólogo (1 profissional cada para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> </ul>
República	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível superior: coordenador, assistente social e psicólogo (1 profissional cada para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> </ul>

Em relação às principais atividades realizadas pela equipe de referência, estas consistem, resumidamente, em:

- Apoio aos acolhidos para o desenvolvimento de condições para o autocuidado e a independência.
- Articulação com a rede socioassistencial e demais políticas públicas, em especial daquelas voltadas para a capacitação e qualificação profissional, inclusão produtiva, saúde, habitação e escolarização.
- Promoção da convivência familiar, grupal e comunitária dos acolhidos.
- Orientação, apoio e encaminhamentos dos acolhidos, acompanhando sua resolutividade.
- Desenvolvimento de ações para o acesso à documentação pessoal.
- Estímulo à participação dos acolhidos na rotina do serviço, possibilitando a escuta e acolhida das demandas dos usuários.
- Desenvolvimento de atividades de lazer, cultura e esporte, atentas para as aptidões, interesses e habilidades dos acolhidos.
- Acompanhamento dos acolhidos, fazendo uso de metodologias que possibilitem o atendimento personalizado e a construção participativa do projeto de saída das ruas.

- Preparação para o desligamento, que deverá ser um processo gradativo, construído junto com o acolhido.
- Mobilização da rede socioassistencial para o acompanhamento pós-desligamento do acolhido, pelo período mínimo de 6 meses.

É importante destacar que as equipes do serviço são responsáveis por identificar e assegurar que as pessoas acolhidas sejam encaminhadas para os atendimentos específicos que demandarem, aí incluído o cadastramento no Cadastro Único, o que permite acompanhar sua trajetória no âmbito das ações socioassistenciais e, se for o caso, avaliar a relevância do apoio dado em processos de aquisição de autonomia individual e familiar.

## SERVIÇO DE ACOLHIMENTO PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

O Serviço de Acolhimento para Mulheres no âmbito do SUAS visa o acolhimento provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco ou ameaças em razão de violência doméstica e familiar. Trata-se de uma medida emergencial, que visa à proteção integral das mulheres e de seus dependentes.

Importante notar que, a proteção em situações de violência e violação de direitos (como a violência física, psicológica, sexual e outras, causadoras de lesão ou provocadoras de sofrimento psicológico ou dano moral), é de fundamental importância e, por vezes, requer medidas protetivas de urgência, entre as quais se destaca o afastamento das vítimas de suas residências, gerando, em diversos casos, a necessidade de atendimento em um serviço de acolhimento, a exemplo dos abrigos institucionais, unidades do SUAS que atendem a esse público em específico. O acolhimento da mulher em situação de violência, desse modo, apresenta-se como um dos instrumentos necessários para a efetivação dos direitos humanos das mulheres, de forma que, como medida emergencial e de urgência, faz cessar – ainda que temporariamente – a violência ou a ameaça à sua vida.



O público que acessa os Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias é diverso: são homens, mulheres, grupos familiares com especificidades de situações de migração, refugiados ou tráfico de pessoas (desde que não estejam sob ameaça de morte), população LGBT, entre outros, que fazem das ruas o seu espaço de moradia e que muitas vezes apresentam histórias sucessivas de violação de direitos.

Nesse sentido, o serviço requer uma equipe preparada, com postura não discriminatória, atenção e escuta qualificada, entre outras características necessárias para atender as diversidades desse público. Pessoas adultas que foram (ou suspeita-se que possam ter sido) vítimas de tráfico de pessoas e que não estejam sob ameaça de morte e necessitem de acolhimento temporário poderão acessar o Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias.

Para proteção de vítimas e testemunhas ameaçadas, há o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA) e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), que são geridos pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Ressalta-se ainda que não deverá haver diferenciação de modalidade de serviço de acolhimento com base na identidade de gênero de cada pessoa, a qual deve ser considerada como parâmetro quanto ao uso dos dormitórios e banheiros. Do mesmo modo, deve-se atentar ao respeito à orientação sexual.

A violência doméstica ou familiar é entendida como uma modalidade de violência de gênero, que ocorre no ambiente doméstico ou familiar da mulher, podendo ser perpetrada por pessoas que compartilham seu convívio doméstico, em relações de afeto, independente de coabitação, consanguinidade ou orientação sexual. Dessa forma, pode ser perpetrada pelo pai, padrasto, madrasta, mãe, irmão (s), filho (s) ou companheiro (a), entre outros.



O artigo 5º, da Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340/2006, em seu parágrafo único, diz: “As relações pessoais [...] independem de orientação sexual”. Isso tem suscitado o debate sobre a aplicação da referida lei para os casos de violência entre mulheres lésbicas.

Sobre quem pode praticar a violência, o polo ativo da violência pode ser um homem ou uma mulher e o polo passivo sempre é uma mulher. Dessa forma, a Lei Maria da Penha pode ser aplicada em casos de violência doméstica entre mulheres.

A violência de gênero é uma violação dos direitos humanos e não se trata de problema pontual ou particular, pois suas raízes se assentam em um contexto cultural e histórico de violações de direitos das mulheres, baseando-se nas construções sociais a respeito do papel que as mulheres devem desempenhar e o lugar que devem ocupar na vida em sociedade.



A Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) instituiu mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres em todo o país. Em geral, quando da ocorrência de violência doméstica, é o agressor quem deve ser afastado do domicílio. No entanto, há situações em que a permanência da mulher no domicílio pode representar um risco para a sua própria vida. Nesse sentido, a Lei Maria da Penha prevê medidas protetivas de urgência, devendo o poder público encaminhar com prioridade a mulher a um serviço de proteção sigiloso e adequado, como forma de preservar a sua integridade e interromper a violência em curso ou iminente (antes que venha a ocorrer). O serviço de acolhimento institucional do SUAS é uma das medidas protetivas que pode ser aplicada a partir dessa lei, afastando a mulher (e seus filhos e dependentes, caso haja) do ambiente de violência, como estratégia emergencial para prevenir um agravamento ainda maior da sua situação de insegurança de convívio familiar.

Importante notar que a provisoriamente e o sigilo (para proteção e segurança das próprias usuárias, sem que se revele, por exemplo, a identidade das pessoas acolhidas e o endereço da unidade de oferta do serviço) são princípios que orientam esse serviço. O convívio comunitário pode ser preservado, dentro das possibilidades de sociabilização, no limite de que a convivência com a comunidade de origem não gere maior insegurança sobre a integridade e a proteção da mulher e de seus filhos ou dependentes.

Veja a seguir alguns objetivos do serviço de acolhimento destinado a esse público:

- Acolher com dignidade, privacidade e segurança mulheres com ou sem filhos (e/ou dependentes sob a sua responsabilidade).
- Romper com as situações de violência que ensejaram o acolhimento, evitando sua continuidade e prevenindo novas ocorrências.

- Garantir a proteção integral das acolhidas e sua integridade física e psicológica, propiciando condições de segurança física e emocional às mulheres.
- Contribuir para a construção de projetos pessoais das acolhidas, desenvolvendo capacidades e habilidades, visando à superação das situações de violência.
- Resgatar a autonomia pessoal e social das mulheres, fortalecendo sua autoestima.
- Promover o acesso das acolhidas à rede socioassistencial, demais políticas públicas, órgãos de defesa de direitos e sistema de justiça.
- Promover o acesso das mulheres às políticas de trabalho e renda e aos benefícios socioassistenciais, com vistas à sua autonomia, acesso à renda e inclusão produtiva.

Uma das dimensões do serviço de acolhimento é a articulação com a rede de proteção social (assistência social, demais políticas públicas e sistema de justiça), que tem por finalidade favorecer o acesso aos atendimentos jurídico e psicológico para as mulheres e seus filhos (e/ou dependentes sob a sua responsabilidade), com vistas à superação da violência vivenciada e o resgate da autonomia.

É importante considerar que, durante o acolhimento, as mulheres são acompanhadas por uma **equipe de referência** do serviço, descrita na NOB-RH/SUAS e, observadas as Resoluções CNAS nº 17/2011 e nº 09/2014, constante do quadro a seguir.

Unidade	Equipe de referência
Abrigo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível fundamental com qualificação específica: auxiliar de cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>• Nível médio com qualificação específica: cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>• Nível superior ou médio: coordenador (1 profissional para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> <li>• Nível superior: assistente social e psicólogo (1 profissional de cada para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> </ul>

Observe que o desligamento do serviço de acolhimento deverá ser construído em conjunto com as usuárias, a partir do planejamento individual de atendimento, e que deverá haver uma continuidade do acompanhamento pela rede socioassistencial, em especial das equipes

do PAEFI/CREAS, buscando, sempre que necessária, a articulação com outras políticas públicas, para apoio e suporte da mulher em situação de violência e de sua família.



Um dos aspectos que deve ser considerado no atendimento e acompanhamento realizados pela equipe de referência do serviço de acolhimento é que estes sejam capazes de evitar a revitimização da mulher, pois é sabido que ainda persistem práticas profissionais que tendem a reproduzir o ideário machista do caráter de servilismo da mulher, reiterando no discurso institucional a culpabilização das mulheres pela situação de violência.

Outro ponto importante a se observar é que a *descontextualização* do atendimento deve ser evitada, na medida em que o atendimento e o acompanhamento da mulher vítima de violência doméstica e familiar não poderão ser vistos como algo “descolado” de uma perspectiva de gênero que perpassa a oferta das políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher.

No caso de mulheres acompanhadas por filhos com idade inferior a 18 anos, o serviço deverá dispor de espaços e provisões adequados às etapas de desenvolvimento deles. Deve-se observar, ainda, que a medida protetiva que motivou o acolhimento desse grupo não incorra em novas violações dos direitos fundamentais das próprias crianças e dos adolescentes, como a interrupção do calendário escolar ou de tratamentos de saúde em virtude da mudança de bairro ou cidade, por exemplo. Para isso, é necessário que a abordagem do serviço de acolhimento institucional ocorra em conjunto com outras políticas públicas e em estreita parceria com o Sistema de Garantia de Direitos e com o Sistema de Justiça.

#### **SE A MULHER FOR IDOSA E VÍTIMA DE VIOLÊNCIA, EM QUAL SERVIÇO DEVERÁ SER ACOLHIDA?**



Vale lembrar que o Serviço de Acolhimento para Mulheres está definido em razão do tipo de violência, e não da faixa etária da pessoa acolhida. Obviamente, os ciclos de vida deverão ser observados em todos os Serviços da Alta Complexidade, pois indicam necessidades diferenciadas, visando proporcionar um atendimento e acompanhamento socioassistencial mais adequados. Assim, nada impede que uma mulher idosa – se vítima de violência doméstica e familiar – acesse o Serviço de Acolhimento para Mulheres ou o Serviço de Acolhimento para Pessoas Idosas. Dependerá, portanto, de uma avaliação multiprofissional, que levará em conta o melhor interesse dessa mulher e a garantia de sua integridade e segurança.

## **SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA PESSOAS IDOSAS**

Ressaltada a previsão da execução preferencial dos programas de amparo à população idosa em seus lares (leia-se “família”), constante na Constituição Federal de 1988 (art. 230), o acolhimento de idosos representa uma alternativa de cuidado.

No atual contexto – diante das transformações ocorridas na sociedade, associadas à redução da capacidade dos idosos para exercerem o autocuidado, às condições muitas vezes adversas de saúde física e mental, bem como à redução potencial do cuidado familiar, ao alto custo no mercado do cuidado formal domiciliar, acrescidos aos conflitos na família, às violências e às negligências contra o idoso, ao abandono familiar e às dificuldades socioeconômicas e culturais –, é preciso considerar que o acolhimento de idosos representa uma alternativa de cuidado, podendo, inclusive, a despeito do senso comum, representar uma opção voluntária e desejada pela pessoa idosa e sua família.

É preciso reconhecer, também, que em determinadas situações ou em certos períodos, a capacidade protetiva da família pode estar fragilizada, ou, ainda, pode ser impossível que algum membro da família se disponibilize e se responsabilize por prestar os cuidados necessários à pessoa idosa.

Observe que todos esses fatores remetem para a caracterização da insegurança de convívio familiar, de rendimentos e de autonomia. Nesses casos, o acolhimento institucional pode ser uma das soluções encontradas para prover a proteção social da assistência social, de forma temporária ou, excepcionalmente, de longa permanência.

Na conformação do SUAS, existem as seguintes modalidades de Serviços de Acolhimento para Pessoas Idosas, detalhadas no quadro a seguir:

SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA PESSOAS IDOSAS	
Destinados a pessoas idosas (60 anos ou mais) de ambos os sexos, independentes e/ou com algum grau de dependência	
Serviços de Acolhimento Institucional	<p><b>Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI)</b></p> <p>Unidade que presta atendimento em <u>unidade institucional com característica domiciliar</u> para grupos de até 50 pessoas idosas, com diferentes necessidades e graus de dependência. O atendimento deve ser personalizado, acomodando, no máximo, 4 pessoas por dormitório. Deve-se garantir a convivência do idoso com seus familiares, amigos e pessoas de referência, bem como o acesso a atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade.</p>
	<p><b>Casa-lar</b></p> <p>Unidade que presta atendimento em <u>unidade residencial</u> para grupos de até 10 pessoas idosas. Deve contar com equipe de referência para o desenvolvimento das atividades próprias do serviço.</p>

<p>Serviço de Acolhimento em República</p>	<p><b>República</b></p> <p>Unidade que presta atendimento por meio de sistema de cogestão ou autogestão, destinada a pessoas idosas que sejam capazes de realizar o gerenciamento coletivo da moradia e tenham condições de desenvolver, de forma independente, as atividades da vida diária, mesmo que requeiram o uso de equipamentos de autoajuda. Deve contar com equipe de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia e para realizar o acompanhamento dos acolhidos, em estreita articulação com a rede socioassistencial e demais políticas públicas, apoiando, sempre, a construção e o fortalecimento dos vínculos familiares e de pertencimento, buscando, ainda, o fomento da integração e a participação social das pessoas idosas. A seleção de quem ingressa na república deve ser partilhada entre equipe de referência e acolhidos, respeitando vínculos e afinidades. A infraestrutura física deverá ser salubre, confortável, segura e acessível.</p>
--	--

### Equipes de Referência

Unidade	Equipe de referência
<p>Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível fundamental: profissionais de limpeza, de alimentação e de lavanderia.</li> <li>• Nível médio: cuidadores sociais.</li> <li>• Nível superior: coordenador (1),* assistente social (1), psicólogo (1), profissional para desenvolvimento de atividades culturais (1).</li> </ul>
<p>Casa-lar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível fundamental com qualificação específica: auxiliar de cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>• Nível médio com qualificação específica: cuidador social (1 profissional para até 10 usuários, por turno, podendo ser esse número aumentado caso haja usuários com demandas específicas).</li> <li>• Nível superior ou médio: coordenador (1 profissional para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> <li>• Nível superior: assistente social e psicólogo (1 profissional cada para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> </ul>
<p>República</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível superior: coordenador (1 profissional para até 20 usuários acolhidos), assistente social e psicólogo (1 profissional de cada para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 unidades).</li> </ul>

\* Pode ser nível médio

Seja na modalidade abrigo institucional (ou ILPI), casa-lar ou república, os serviços de acolhimento para os idosos compõem o conjunto de ofertas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para as quais o estreitamento e a articulação com a rede socioassistencial como um

todo e as demais políticas públicas se fazem indispensáveis para garantir o “acolher com dignidade, qualidade e respeito”, primando, em primeira instância, pelo **direito à vida**, que se estende do pré-natal à velhice, passando pela infância, adolescência, vida adulta e meia-idade, e, não menos importante, pelo **direito ao cuidado**.

Seja na modalidade abrigo institucional (ou ILPI), casa-lar ou república, os serviços de acolhimento para os idosos compõem o conjunto de ofertas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para as quais o estreitamento e a articulação com a rede socioassistencial como um todo e as demais políticas públicas se fazem indispensáveis para garantir o “acolher com dignidade, qualidade e respeito”, primando, em primeira instância, pelo **direito à vida**, que se estende do pré-natal à velhice, passando pela infância, adolescência, vida adulta e meia-idade, e, não menos importante, pelo **direito ao cuidado**.



É importante referir que os serviços de acolhimento ainda carregam consigo a marca do “asilo”, que estava intimamente relacionado ao abandono, à pobreza e às condições precárias de saúde e higiene. Obviamente, ainda se fazem presente os estigmas e os estereótipos relacionados a essas instituições, produzindo e reproduzindo diversos preconceitos.

A palavra “asilo” carrega em si a mesma origem da palavra “ilha”, que denota o isolamento enquanto método de trabalho e abordagem. Portanto, essa concepção deve ser superada, uma vez que o serviço de acolhimento deve promover o convívio familiar e comunitário, e não privá-lo dessa dimensão.

Atualmente existem critérios e parâmetros para que a oferta desse serviço seja realizada com qualidade, de modo que as instituições ofertantes se constituam em **espaços protetivos** para os idosos, um lugar para viver a velhice com dignidade. É importante notar que esses espaços devem se constituir em ambientes capazes de *assegurar o desenvolvimento* pois, assim como na infância e adolescência, nessa fase da vida, em função das mudanças, aquisições e perdas funcionais pelas quais passam a pessoa idosa, os processos de desenvolvimento também ocorrem.

Certamente, o monitoramento da qualidade dessa oferta e sua adequação aos atuais parâmetros, desenvolvidos conjuntamente pelos gestores municipais, estaduais e federal, assim como as fiscalizações realizadas pelos órgãos competentes (Ministério Público, Conselhos do Idoso, Vigilância Sanitária etc.), são ações indispensáveis, que podem sinalizar o quanto as instituições de longa permanência ou demais serviços de acolhimento ainda podem estar imersos na concepção asilar e distanciados da concepção de cuidado.

É imprescindível comparar e fazer a distinção entre essas duas concepções – a asilar e a do cuidado e direito – afinal, é sempre desejável que você possa orientar sua ação a partir de análises fundamentadas. Observe atentamente o quadro a seguir:



### ATENÇÃO

Idosos com vínculo de parentesco ou afinidade devem ser atendidos na mesma unidade. Preferencialmente, deve ser ofertado aos casais idosos o compartilhamento do dormitório. Idosos com deficiência devem ser incluídos no serviço, para prevenção de práticas segregacionistas e de isolamento social.

Concepção Asilar	Concepção de Cuidado e Direito
Isolamento e passividade.	<p><b>Protagonismo e participação do idoso:</b></p> <p>Não se trata apenas de instituir um espaço de reunião e nominar “assembleia”, mas realizar o reforço permanente da construção da autonomia da pessoa idosa, em especial nas atividades da vida cotidiana (das quais ela tenha condições de fazer parte), de modo que as decisões a respeito de questões que lhe afetam em relação a: saúde, família, renda, convivência, rotinas e horários institucionais, entre outras, sejam por ela tomadas, sempre que tenha capacidade de fazê-lo, expressando suas vontades.</p>
Abandono da família e/ou baixa/inexistente participação de seus membros nas decisões institucionais e sobre questões afetas à pessoa idosa.	<p><b>Envolvimento e participação da família:</b></p> <p>A família deve ser sempre envolvida nas atividades do serviço, sendo convidada a dele participar, inclusive manifestando a sua vontade quando o idoso não tiver capacidade de fazê-lo. É preciso, também, oportunizar a participação da família no dia a dia do serviço e garantir a realização das visitas, sendo que estas deverão ocorrer em espaços acolhedores e com privacidade, propícios a conversas e trocas entre a pessoa idosa e seus familiares.</p>
Estrutura física e espaços inadequados, que não atentam para as condições e especificidades de atendimento da pessoa idosa	<p><b>Garantia de espaços adequados, que atendam às condições da pessoa idosa:</b></p> <p>A cama ou o leito não deve ser a única referência de moradia para o idoso. Deve-se contar com espaços para guarda de pertences pessoais – preferencialmente não embaixo das camas ou acima delas, mas em armários e cômodas, por exemplo –, assegurando a identidade e privacidade da pessoa idosa. O idoso deve poder circular nos ambientes da moradia, sem barreiras e impedimentos arquitetônicos, contando, inclusive, com o apoio de instrumentos auxiliares (como barras de apoio etc.) para facilitar seu trânsito no serviço.</p>
Fragmentação das políticas e ausência de integração na coordenação das ofertas.	<p><b>Articulação intra e intersetorial:</b></p> <p>É importante definir as competências de cada política; no entanto, a complexidade dos problemas e situações da vida real exigem esforços e respostas conjuntas.</p>
Atendimento em saúde centrado na cura e reabilitação.	Desenvolvimento de ações voltadas para a promoção da saúde e atividades de educação em saúde, inclusive com foco em abordagens preventivas.
Ausência de monitoramento e fiscalização.	Monitoramento e fiscalização da oferta dos serviços.

<p>Isolamento e vida monótona, à espera da morte.</p>	<p><b>Desenvolvimento de atividades coletivas e de integração entre os acolhidos, reconhecimento das capacidades para realização de novas conquistas na velhice:</b></p> <p>Os serviços de acolhimento não devem ser locais apenas de pernoite e oferta de refeições. Faz-se necessário desenvolver atividades de lazer, esporte e cultura, dentro e fora dele, de modo a tornar a experiência de acolhimento uma possibilidade de vivenciar a velhice de forma digna e respeitosa. Necessária, assim, é a realização de ações voltadas para a integração e as vivências coletivas dos acolhidos, como forma de enriquecer essas relações, evitando isolamento e segregação.</p> <p>A possibilidade de desenvolver atividades da vida diária no serviço, por essas pessoas, pode favorecer a manutenção da sua autonomia e independência, em especial para que não percam sua capacidade funcional.</p>
<p>Abandono/renúncia da história de vida, com seus hábitos, rede social de apoio e cotidiano.</p>	<p><b>Respeito à história de vida, com reconhecimento e ressignificação do que foi conquistado ao longo da vida:</b></p> <p>Ressignificar a história de vida é também projetar para o futuro novas aquisições, novos planos, sejam de perpetuação de valores conquistados, sejam de interrupção de ciclos de violência e violações de direitos. A velhice não é sinônimo de morte. Antes, envelhecer pode significar o fechamento de um ciclo, em vez da espera angustiada da morte. Idealmente, a velhice deveria ser encarada como o início de um novo tempo, possibilidade de viver a vida como sempre se desejou – se não se teve conquistas ou realizações na maturidade, pode ser que estas estejam à nossa espera após completarmos 60 anos. De fato, para muitos idosos a realidade de exclusão e vulnerabilidade social marcou toda a sua trajetória, e isso se agrava ainda mais na velhice, pois, se nessa ocasião poderiam obter dignidade e respeito, isso lhes é subtraído.</p>
<p>Voluntariado e ausência de profissionalização do serviço: baixa qualificação da equipe e restrita/inexistente oferta de capacitação.</p>	<p>Equipe do serviço adequada e em quantidade suficiente, com profissionais treinados e capacitados.</p>

<p>Tutela do idoso e reconhecimento de sua incapacidade de opinar e construir suas próprias decisões cotidianas.</p>	<p>Reconhecimento da pessoa idosa como protagonista da sua história de vida, capaz de decidir sobre seu presente e futuro, ainda que conte com técnicas e equipamentos de autoajuda para o exercício da autonomia.</p>
<p>Retenção integral de renda do idoso em favor da instituição, sob o argumento da provisão integral de ações e da capacidade gerencial dos dirigentes da unidade.</p>	<p>Fortalecimento das potencialidades e do protagonismo do idoso, inclusive para gerenciar sua renda de forma participativa e democrática. Apoio à administração da renda em favor do idoso, inclusive considerando seus desejos e necessidades particulares, a despeito da manutenção básica do serviço em seu cotidiano. Articulação e promoção do acesso a serviços, programas e projetos existentes na comunidade.</p>

Embora, a princípio, pareça ter caráter duradouro, o Serviço de Acolhimento para Pessoas Idosas, destinado para pessoas de ambos os sexos, a partir de 60 anos de idade, independentes e/ou com algum grau de dependência, deve ter caráter de provisoriedade e, excepcionalmente, de longa permanência, caso tenham sido esgotadas todas as possibilidades de vida independente da pessoa idosa ou de convívio com seus familiares.



Para que se tenha uma ideia, em 2008, segundo o IPEA, o contingente de idosos acolhidos em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) chegava a aproximadamente 90 mil, o que representava cerca de 1% da população idosa no país. Segundo o Censo SUAS de 2014, levantamento realizado anualmente pelo MDS, havia no país 1.451 serviços de acolhimento para a população idosa em todo o país (isso se refere a ILPIs ou abrigos institucionais, casas-lares e repúblicas), que abrigavam, por sua vez, 53.643 pessoas. Do total de serviços, 90% eram abrigos institucionais (ou ILPIs) e executados por entidades não governamentais.

É importante não perder de vista que a reintegração familiar é uma diretriz e se constitui em uma das formas mais comuns de desligamento do serviço de acolhimento. Deve ser trabalhada pela equipe enquanto um dos objetivos do próprio serviço de acolhimento, sempre respeitando:

- O maior interesse da pessoa idosa, que pode não desejar essa alternativa.

- Sua história de vida e motivos que levaram ao acolhimento, que podem estar relacionados a violências domésticas intrafamiliares, as quais devem ser trabalhadas previamente antes de considerada a possibilidade de convívio coletivo, sob risco de novas violações de direitos.
- O desejo e o interesse da família, bem como as condições para que esta exerça o seu papel protetivo de prestação de cuidados diretos.
- A existência de alternativas democráticas de desligamento do serviço, que apresentem novas perspectivas de construção de projetos de vida para além do serviço de acolhimento e do convívio com a família de origem, quando for o caso.



#### VOCÊ SABE O QUE DIZ A RDC DA ANVISA SOBRE INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPIS)?

Há uma Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (**RDC ANVISA nº 283/2005**) que estabelece o regulamento técnico para o funcionamento das ILPIs em todo o país. Com base nessa normativa, a Vigilância Sanitária realiza, nos municípios, a fiscalização nesses serviços de acolhimento.

**Sabe o que a RDC informa sobre os aspectos de infraestrutura física e recursos humanos?** Confira nos quadros a seguir alguns parâmetros de funcionamento das ILPIs, extraídos daquela normativa:

#### INFRAESTRUTURA FÍSICA

- Instalações físicas em condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança e acessibilidade.
- Dormitórios separados por sexo, para até 4 pessoas, com espaço para guarda de roupas e pertences, dotados de banheiro, e, ainda, com luz de vigília e campainha de alarme.
- Espaços para convivência e atividades coletivas (inclusive em áreas externas, descobertas).
- Banheiros coletivos.
- Sala para atividades de apoio individual e sociofamiliar.
- Espaço ecumênico.
- Sala para atividades administrativas.
- Refeitório.
- Cozinha e despensa.
- Lavanderia.
- Vestiário e banheiro para funcionários.

## RECURSOS HUMANOS

- Responsável Técnico (RT) – carga horária mínima de 20h/semana.
- Lazer: 1 profissional de nível superior para cada 40 idosos (12h/semana).
- Limpeza: 1 profissional para cada 100m<sup>2</sup> de área interna ou fração por turno, diariamente;
- Alimentação: 1 profissional para cada 20 idosos, garantindo a cobertura de 2 turnos de 8 horas.
- Lavanderia: 1 profissional para cada 30 idosos, ou fração, diariamente.

Em relação aos cuidadores, estes variam de acordo com os graus de dependência, conforme pode ser verificado na tabela a seguir:

Graus de Dependência	Nº de cuidadores necessários
Grau de Dependência I	1 para cada 20 idosos, ou fração, com carga horária de 8 h/dia
Grau de Dependência II	1 para cada 10 idosos, ou fração, por turno
Grau de Dependência III	1 para cada 6 idosos, ou fração, por turno



O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) prevê, em seu art. 34, a garantia de um benefício mensal de 1 salário mínimo aos idosos, a partir de 65 anos, que não possuam meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família. Esse benefício é denominado **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** e também é garantido às pessoas com deficiência, não necessariamente idosas. O BPC é individual e intransferível.

Todos os serviços de acolhimento devem firmar com seus acolhidos um contrato escrito de prestação de serviços, especificando o tipo de atendimento, as obrigações da entidade e as prestações decorrentes do contrato, com os respectivos preços, se for o caso, conforme determina o **art. 35, do Estatuto do Idoso**. Se a pessoa idosa for considerada incapaz, quem firma o contrato é o seu representante legal.

Alguns serviços de acolhimento geridos por entidades da rede socioassistencial podem facultar a cobrança de participação do idoso no custeio de suas despesas, devendo constar a sua anuência no contrato de prestação de serviço. Essa também é uma previsão do Estatuto do Idoso. No entanto, o Conselho Municipal do Idoso ou o **Conselho Municipal de Assistência Social** deverá estabelecer a referida participação, que não poderá exceder a 70% de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social recebido pela pessoa idosa. Trata-se da única excepcionalidade ao princípio da gratuidade da assistência social. Ainda assim, o uso do recurso deve ser administrado em favor das necessidades do próprio beneficiário, para além das despesas coletivas do serviço. Conforme estabelece ainda a **RESOLUÇÃO SEDH/CNDI Nº 12, DE 11 DE ABRIL DE 2008**, os 30% restantes “serão destinados à própria pessoa idosa que fará, a seu critério, o destino que bem lhe aprouver, garantindo-lhe o direito de liberdade, dignidade e cidadania”.

Os serviços de acolhimento devem manter identificação externa visível, segundo o Estatuto do Idoso, devendo, ainda, estar inscritos junto à Vigilância Sanitária, ao Conselho de Assistência Social local e ao Conselho do Idoso local (na sua ausência no município, o serviço deve estar inscrito no Conselho Estadual ou Nacional do Idoso).



## ATENÇÃO

É importante referir que as situações de calamidades públicas e de emergências são aquelas que decorrem de um desastre, que pode ser entendido como o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade, e que envolve extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que escapam à sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.

## SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências oferta acolhimento provisório a famílias e indivíduos desabrigados ou desalojados, temporária ou definitivamente, em função da ocorrência de desastres, ocasionando estado de calamidade pública ou situação de emergência. Basicamente, por meio dos abrigos temporários, devem ser garantidas as provisões de ambiente físico, recursos materiais e humanos, além de ações voltadas para o trabalho social com famílias.

Para que você possa estabelecer a distinção entre essas duas situações, confira no quadro a seguir as definições de *calamidade pública* e *emergência*, constantes da Instrução Normativa nº 1/2012, do Ministério da Integração Nacional:

Situação de Emergência (SE)	Estado de Calamidade Pública (ECP)
Situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo <b>parcialmente</b> sua capacidade de resposta.	Situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, estado ou região, decretada em razão de desastre, comprometendo <b>substancialmente</b> sua capacidade de resposta.

Observe que a diferença entre estes dois conceitos reside, basicamente, no comprometimento da capacidade de resposta do ente atingido (que será parcial, no caso da situação de emergência, e substancial, no caso do estado de calamidade pública).

Cumprir notar que a **situação de emergência** pode ser entendida como um desastre de primeiro nível, isto é, aquele em que os danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e cuja situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais, ao passo que a calamidade pública se encontra categorizada no segundo nível da escala de classificação de desastres, na medida em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais, mesmo quando estes estejam bem preparados, e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e, em alguns casos, até mesmo de ajuda internacional.



A **situação de emergência ou estado de calamidade pública** será declarada mediante decreto do Prefeito Municipal, do Governador do Estado ou do Governador do Distrito Federal. A ocorrência poderá ser reconhecida pelo Ministro da Integração Nacional, conforme critérios definidos pela Instrução Normativa nº 01, de 24 de agosto de 2012.

A decretação se dará quando for caracterizado o desastre e houver necessidade de estabelecer uma situação jurídica especial, que permita o atendimento às necessidades temporárias de excepcional interesse público, voltadas à resposta aos desastres, à reabilitação do cenário e à reconstrução das áreas atingidas.

Importante notar que o Governo Federal, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, tem atribuições relacionadas ao planejamento e monitoramento em larga escala, ao reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública e ao apoio aos entes federados nas ações de prevenção, resposta e recuperação. Os Governos Estaduais, por sua vez, devem apoiar os Governos Municipais, atuando nas ações de planejamento e monitoramento, tanto das ações de prevenção como das de resposta e recuperação. Aos Governos Municipais cabe o planejamento urbano preventivo, de modo a evitar as ocupações em áreas de risco, bem como a implantação de ações de prevenção e gestão de situação de risco.



### ATENÇÃO

Todos os entes devem ser partícipes do processo de desenvolvimento de uma cultura nacional de prevenção de desastres, conscientizando a população sobre os riscos de desastre no país.

Cabe ao Ministério da Integração Nacional coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), criado pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu ainda a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). O referido Sistema é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Nesse sentido, veja como é importante e justificável que a política de assistência social, nos municípios, estados e Distrito Federal, organize redes locais capazes de estruturar serviços, programas e benefícios para o atendimento em situações de calamidade pública e de emergência.

É curioso notar que, embora no Brasil se tenha a falsa impressão da não ocorrência de desastres, os dados da realidade apontam que o país enfrenta questões ambientais de acentuada gravidade, em especial as inundações, desmoronamentos, queimadas, entre outros eventos que, por vezes, ocasionam situações de calamidade pública e de emergência. Segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2011, verificou-se que, entre 2000 e 2010, o país foi afetado por 60 catástrofes ambientais, que atingiram a vida de milhões de pessoas e vitimaram outras centenas. Para se ter uma ideia de como essa falsa impressão de não ocorrência de desastres não encontra amparo em dados da realidade, no ano de 2008 o país ocupava a 13ª colocação dentre aqueles mais afetados por catástrofes.

É necessário assinalar que o risco ambiental não se distribui aleatoriamente entre os diferentes grupos societários, mas, ao contrário, se-

que os padrões de desigualdade e segregação social que caracterizam os arranjos estruturais das cidades brasileiras. Assim, as famílias em situação de maior vulnerabilidade social, que residem nos territórios de maior vulnerabilidade ambiental, encontram-se mais expostas ao risco de desastres. Seria equivocado supor que a ocorrência de situações de calamidade pública e de emergência se daria em todas as regiões e nos bairros de uma cidade da mesma maneira, atingindo todas as famílias da mesma forma. Como no espaço urbano (e também no meio rural) há grupos em situação de maior vulnerabilidade social do que outros, os desastres devem ser examinados sempre nos contextos de sua ocorrência.

A ocorrência de desastres pode significar, para muitas pessoas, ter, por exemplo, de lidar com perdas familiares, materiais e sociais. Diante desses eventos, faz-se necessário o conjunto de ações integradas e articuladas entre os diferentes órgãos governamentais e a sociedade civil, os quais, com atribuições e competências distintas, podem ofertar às famílias e indivíduos afetados os serviços, programas e benefícios que visem ao atendimento de suas necessidades mais imediatas ou mesmo daquelas que, como resultantes do desastre, se manifestam com o passar do tempo.

No caso da política de assistência social, no que se refere ao atendimento de famílias afetadas por situações de calamidades públicas e de emergências, especialmente ao se analisar o serviço de acolhimento, é preciso conhecer seu conjunto de ofertas e provisões para a compreensão de suas responsabilidades e competências, juntamente com as outras políticas públicas, a Defesa Civil e os outros órgãos afetos.

O MDS integra o Comitê Gestor do Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial nº 2/2012.

O protocolo estabelece que a assistência social deverá estar presente em todas as fases de proteção integral aos sujeitos mais vulneráveis em situação de riscos e desastres, quais sejam:

- prevenção e preparação, mediante ações para reduzir os fatores de riscos e os danos, por meio do fortalecimento das comunidades;
- resposta, com ações de socorro e atendimento às pessoas atingidas pelo desastre, e apoio logístico às equipes no restabelecimento da normalidade; e
- recuperação, mediante o desenvolvimento de ações que visam recuperar, de forma definitiva, o cenário destruído pelo desastre, além de promover apoio, suporte e supervisão técnica para as equipes de atendimento do SUAS.





### ATENÇÃO

É preciso que haja uma equipe minimamente preparada para apoiar as famílias imediatamente após o desastre, situando-as e orientando-as diante do “caos” instaurado após a situação de calamidade pública ou de emergência. Quando se fala em “preparo”, significa dizer que as pessoas envolvidas no atendimento às famílias devem ter consciência da importância e da complexidade da tarefa que irão desempenhar.

Embora a assistência social nos três níveis da Federação integre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, a oferta específica de serviço sob sua coordenação se concretiza por meio da provisão de acolhimento provisório e trabalho social. Os abrigos temporários, além de assegurar acolhimento imediato, são responsáveis, também, por uma série de outras atividades, que devem ser desempenhadas por uma equipe de referência. Entre as atividades reservadas à equipe do abrigo temporário, destacam-se:

- Cadastramento das famílias atingidas pela situação de calamidade pública e de emergência.
- Identificação e manejo adequado das necessidades das famílias, adotando providências para sua resolutividade, mobilizando recursos existentes.
- Promoção do acesso à documentação pessoal, sempre que necessário.
- Estímulo à participação das famílias e indivíduos acolhidos nas rotinas do serviço, procedendo à escuta de suas necessidades.
- Apoio no processo de reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.
- Orientação, apoio e encaminhamento das famílias para outros serviços, programas, projetos ou benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas.
- Articulação com a rede socioassistencial, demais políticas públicas, órgãos de defesa de direitos e sistema de justiça.
- Acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados.

Ao mesmo tempo, é preciso haver espaço para o reconhecimento de que há limites no agir profissional nessas situações, ou seja, os trabalhadores terão de aprender a lidar com as frustrações de, nem sempre, ter todas as respostas. Para isso, é fundamental ocorrer a supervisão dos trabalhadores nessa abordagem. Decorrido algum tempo após o desastre, essa equipe também deverá estar preparada para o acompanhamento das famílias, pois em determinado momento estas passam a ter compreensão da extensão de suas perdas e seus danos, fato esse que pode, por sua vez, agravar ainda mais as suas condições de vida familiar e social. Novas ressignificações positivas podem ocorrer, e cabe às equipes estarem sensíveis a trabalhar esses fatores no contexto da (re)construção de novos projetos de vida com as famílias.

- No serviço de acolhimento em questão, embora este tenha caráter provisório, é preciso primar para que alguns aspectos sejam atendidos:
- Manutenção do grupo familiar no mesmo alojamento, sempre que possível, evitando rupturas.

- Oferta de cuidados que reconheçam especificidades do atendimento, tais como: gestantes, lactantes, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.
- Realização de atividades de lazer e recreação para os acolhidos, em especial para as crianças e adolescentes.
- Identificação dos recursos porventura disponíveis, nas áreas de saúde, educação, lazer e cultura, buscando a inserção das famílias nas ofertas das referidas políticas.
- Encaminhamento das crianças e adolescentes em idade escolar para reinserção nas atividades escolares, sempre que possível, minimizando os prejuízos



É possível utilizar o recurso do cofinanciamento federal para ajudar na reconstrução de edificações do território, como reparo de telhados e habitações danificadas?

Atividades de reconstrução não fazem parte das provisões do serviço de proteção em calamidades públicas, da política de assistência social. Essas atividades estão contempladas nas ações da Defesa Civil, que possuem programas e regras específicas para reconstrução após a ocorrência de desastres.



O Decreto nº 7.223/2010 prevê a antecipação do cronograma de pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) aos beneficiários de municípios em estado de calamidade pública, reconhecidos por ato do Governo Federal, bem como o valor correspondente a uma renda mensal do benefício devido, excetuados os temporários, mediante opção dos beneficiários.

Nas situações de emergência ou estado de calamidade pública, também, poderá ocorrer a antecipação do saque do benefício do Programa Bolsa Família. O Ministério poderá autorizar por 2 meses o saque dos benefícios já a partir do primeiro dia do calendário de pagamentos. Além dessa medida especial, a família poderá sacar os benefícios mesmo se tiver perdido seus documentos e o Cartão Bolsa Família. Se esse for o caso, o gestor deve emitir uma Declaração Especial de Pagamento, que permitirá que a família saque seus benefícios durante 60 dias sem o cartão.



A **Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013**, da CIT, aprovou os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e definiu as atribuições dos entes federados.

A **Portaria MDS nº 90, de 3 de setembro de 2013**, dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.



### **Nas situações de seca, é possível acionar o cofinanciamento do serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências?**

As situações de emergência devido à seca não requerem a estruturação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências em todas as suas provisões. Geralmente, a seca, por si só, não demanda do poder público a estruturação de abrigos temporários. As pessoas não perdem suas casas, perdem seus meios de subsistência. Nesses casos, existe uma série de outras estratégias, que articulam diversas políticas públicas para além da política de assistência social e que podem ser utilizadas para atender essa população, como a operação carro-pipa, programas de transferência de renda e a bolsa estiagem.

O governo federal criou o Observatório da Seca. Nesse site, o gestor local pode consultar as políticas que podem ser acionadas em situação de seca e, inclusive, consultar quais delas já estão sendo executadas. Confira:

<http://www.brasil.gov.br/observatoriodaseca/>

## REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Atualmente muitos serviços de acolhimento encontram-se em processo de reordenamento. Isso ocorre porque boa parte desses serviços compunha uma rede histórica que já funcionava antes mesmo do estabelecimento das normativas que regulam cada temática. Assim, para atender aos parâmetros nacionais de funcionamento, identificou-se a necessidade da construção de novos formatos, de readequação/reordenamento, em diversas dimensões, conforme detalhado a seguir.

Reordenar significa reorientar os serviços de acolhimento, tanto da rede pública quanto da rede privada, que historicamente praticaram o regime de abrigamento, para se alinharem ao novo paradigma proposto de “concepção de cuidado e direitos”, conforme exposto ao longo desta unidade. Esse paradigma prevê não só a adequação dos serviços aos parâmetros de funcionamento e às orientações metodológicas presentes nos marcos regulatórios vigentes, como também que esses serviços sejam capazes de cumprir com a sua função protetiva no que tange ao restabelecimento de direitos, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e desenvolvimento de potencialidades de seus usuários.



### **REORDENAMENTO**

Deve ser entendido como o processo gradativo que envolve a participação efetiva da gestão, das unidades de oferta do serviço, de seus trabalhadores e usuários, visando a qualificação da rede de serviços de acolhimento existente, bem como a sua adequação às normativas correspondentes.

Nesse sentido, o reordenamento abrange dois aspectos: o reordenamento do serviço de acolhimento e o reordenamento da rede de serviços de acolhimento.

- **Reordenamento do serviço de acolhimento:** qualificação e adequação de cada serviço às normativas nacionais.
- **Reordenamento da rede de serviços de acolhimento:** coordenação e gestão da rede de serviços de acolhimento pelo órgão gestor da assistência social, garantindo o direito à integralidade da proteção social, abrangendo, inclusive, a implantação de novos serviços, nos casos em que for diagnosticada demanda não atendida (por exemplo, expressivo quantitativo de adolescentes prestes a atingir a maioridade em Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, sem possibilidades de reintegração familiar e alcance da autonomia, o que poderá ensejar a implantação de república).



Reordenar: um desafio que podemos alcançar

O reordenamento implicará diretamente na realidade dos serviços de acolhimento existentes, e isso exigirá mudanças nas práticas de funcionamento existentes, transformação de crenças e cultura presentes no atendimento, adaptação a novos parâmetros de qualificação dos serviços e, principalmente, consideração da história de vida dos usuários e dos vínculos já construídos, tanto na instituição como na família/comunidade. Sendo assim, o processo de reordenamento exige ações planejadas e conjuntas da gestão, equipe do serviço, usuários, rede para mobilização e escolha das estratégias mais adequadas para a implementação das mudanças necessárias.

Para que você possa visualizar essa proposta, no caso dos Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens, de acordo com as Resoluções nº 15/2013 da CIT e nº 23/2013 do CNAS, o reordenamento deve envolver, necessariamente, 5 dimensões: I) Porte e Estrutura; II) Recursos Humanos; III) Gestão do Serviço; IV) Metodologias de Atendimento; e V) Gestão da rede. Acompanhe conosco:

#### I. PORTE E ESTRUTURA:

- Adequação da capacidade de atendimento do serviço:
  - » **Abrigo institucional:** até 20 crianças/adolescentes.
  - » **Casa-lar:** até 10 crianças/adolescentes.
  - » **República:** até 6 jovens.
  - » **Família acolhedora:** até 1 criança/adolescente por família, exceto quando se tratar de grupos de irmãos, quando esse número poderá ser aumentado.

- Adequação de aspectos relativos ao imóvel em que funciona o serviço:
  - » **Habitabilidade:** conforto térmico, ventilação, iluminação, estado de conservação, espaço e mobiliário compatíveis com o uso e o número de acolhidos.
  - » **Salubridade:** condições das instalações sanitárias; rede de esgoto sanitário ou fossa séptica; rede de água com canalização interna; frequência de limpeza da caixa d'água.
  - » **Privacidade:** espaço para guarda de pertences pessoais dos acolhidos; acesso a produtos de higiene, vestuário, enxoval de cama e banho e brinquedos; número máximo de 4 crianças, adolescentes ou jovens por dormitório.
  - » **Localização:** em áreas residenciais; com fácil acesso ao transporte público; sem identificação externa.
  - » **Acessibilidade:** existência de rotas acessíveis; existência de no mínimo 1 banheiro adaptado para pessoas com deficiência.

## II. RECURSOS HUMANOS:

- Adequação do número de profissionais que compõem as equipes mínimas de referência de cada serviço, bem como sua formação, carga horária e vínculo com o órgão gestor, atentando para o que dispõem as normativas vigentes em relação à equipe:
  - » **Abrigo institucional:** 1 coordenador; 2 profissionais de nível superior (psicólogo e assistente social) com carga horária mínima de 30h, para cada 20 crianças e adolescentes acolhidos; 1 educador/cuidador e 1 auxiliar para cada 10 crianças e adolescentes acolhidos (esse número poderá ser aumentado a depender da existência de necessidades específicas por parte dos acolhidos).
  - » **Casa-lar:** 1 coordenador; 2 profissionais de nível superior (psicólogo e assistente social) com carga horária mínima de 30h, para cada 20 crianças e adolescentes acolhidos em até 3 casas-lares; 1 educador/cuidador residente e 1 auxiliar para cada 10 crianças e adolescentes acolhidos (esse número poderá ser aumentado a depender da existência de necessidades específicas por parte dos acolhidos).
  - » **República:** 1 coordenador e 2 profissionais de nível superior (psicólogo e assistente social) com carga horária mínima de 30h, para até 24 jovens em até 4 unidades.

- » **Família Acolhedora:** 1 coordenador e 2 profissionais de nível superior (psicólogo e assistente social) com carga horária mínima de 30h, para acompanhar até 15 famílias acolhedoras.
- Aprimoramento dos processos de seleção e contratação das equipes.
- Capacitação e formação continuada da equipe do serviço.

### III. GESTÃO DO SERVIÇO:

- Elaboração participativa do Projeto Político-Pedagógico do serviço, aprimorando esse documento.
- Elaboração, sob a coordenação do órgão gestor, e implementação das ações de implantação e/ou reordenamento previstas no Plano de Acolhimento.
- Inscrição no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e, no caso de serviço da rede socioassistencial privada, no respectivo Conselho de Assistência Social.
- Desenvolvimento de estratégias para garantir que o serviço:
  - » atenda às necessidades individuais, de forma humanizada e afetiva, capaz de assegurar o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes;
  - » aprimore a convivência e as relações dentro do serviço;
  - » garanta e fortaleça o convívio comunitário;
  - » acompanhe as questões relacionadas à saúde, à educação, ao aproveitamento escolar dos acolhidos e à qualificação profissional;
  - » promova o desenvolvimento da autonomia dos acolhidos;
  - » incentive o convívio familiar e o fortalecimento dos vínculos familiares;
  - » acompanhe a família, em articulação com o CRAS e/ou CREAS; e
  - » atue de forma articulada com os serviços da rede socioassistencial e das demais políticas públicas.

### IV. METODOLOGIAS DE ATENDIMENTO:

- Manutenção de prontuários individualizados e atualizados de cada criança e adolescente.
- Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de cada criança e adolescente, de forma participativa, incluindo as ações necessárias e suficientes para responder

efetivamente às necessidades de cada criança e adolescente e suas famílias, de modo a promover a superação das situações que levaram ao acolhimento, implementando-as e acompanhando-as em conjunto com a rede local (que deve envolver não apenas o serviço de acolhimento, mas os demais atores da rede socioassistencial e das demais políticas públicas, e dos sistemas de garantia de direitos e de justiça).

- Elaboração e envio ao Poder Judiciário de relatórios semestrais de acompanhamento de cada criança e adolescente.
- Orientação e apoio aos jovens com idades entre 18 e 21 anos, nas repúblicas, para a construção de seus projetos de vida.
- Atendimento dos grupos de irmãos sempre que houver demanda.
- Incentivo a contatos dos acolhidos com as famílias (permissão para visitas domiciliares, horários flexíveis para visitas das famílias ao serviço etc.).
- Acompanhamento sistemático das famílias de origem de crianças/adolescentes pela equipe do serviço, por meio de atendimentos individuais e grupais, encaminhamentos, visitas domiciliares etc.
- Acompanhamento das famílias de crianças e adolescentes nos CRAS e/ou CREAS, durante todo o período de acolhimento e por pelo menos 6 meses após a reintegração familiar.
- Estímulo à participação de crianças, adolescentes e jovens nas rotinas do serviço, inclusive na construção das regras e limites de convivência.
- Seleção, capacitação e acompanhamento dos educadores/cuidadores e das famílias acolhedoras para o serviço ofertado nessa modalidade.
- Articulação com a rede de atendimento (com o órgão gestor, com os demais serviços de acolhimento, com a rede socioassistencial, com as diversas políticas públicas, com o sistema de justiça, com os órgãos de defesa de direitos etc.).

#### V. GESTÃO DA REDE:

- Elaboração de diagnóstico socioterritorial e Plano de Acolhimento com previsão de estratégias de reordenamento



## ATENÇÃO

É importante referir que a coordenação do processo de reordenamento da rede de serviços de acolhimento é de responsabilidade do órgão gestor da assistência social, que deve atuar em parceria com os demais atores da rede local.

e/ou implantação de novas unidades de oferta, quando for o caso.

- Gestão das capacidades de atendimento dos serviços, apoiando os serviços.
- Estabelecimento de fluxos de atenção no que se refere à medida protetiva aplicada pelo Poder Judiciário, que fortaleçam o papel do órgão gestor da assistência social.
- Gestão e capacitação dos recursos humanos.
- Articulação com os serviços da rede socioassistencial, com as demais políticas públicas e com os órgãos de defesa de direitos e do sistema de justiça.

Vale ressaltar que esse processo deverá, obrigatoriamente, incluir a discussão e a elaboração de um desenho da rede de serviços de acolhimento ao qual se pretende chegar (incluindo, também, a implantação de novos serviços, quando for o caso). Esse desenho deve orientar todo o processo de reordenamento, ou seja, as adequações necessárias para que a rede de serviços de acolhimento seja capaz de atender com qualidade as diferentes demandas existentes no município, contemplando estratégias para responder às lacunas existentes na rede de serviços.

No caso dos **Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias e dos Serviços de Acolhimento para Jovens e Adultos com Deficiência (Residências Inclusivas)**, há, também, a necessidade de se atentar para as dimensões do reordenamento. Como forma de alinhar e padronizar os aspectos a serem priorizados no reordenamento, os quadros a seguir detalham como cada uma dessas dimensões se encontra estruturada em relação aos serviços correspondentes. Veja:

**Serviços de Acolhimento para Adultos e Famílias**

Dimensão	Aspectos a considerar
Porte e estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação da infraestrutura física e da capacidade de atendimento, de acordo com os parâmetros de estrutura física e capacidade máxima de cada serviço (abrigo institucional: até 50 pessoas; casa de passagem: até 50 pessoas; república: até 10 pessoas).</li> <li>• Estrutura que ofereça condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade (destacando-se alguns aspectos, tais como: no mínimo 1 banheiro adaptado para pessoas com deficiência; acomodação máxima de 4 pessoas por dormitório; fachada sem identificação externa; localização do imóvel em áreas de maior concentração do público atendido; espaços para guarda dos pertences pessoais; destinação de espaço para guarda de animais domésticos e carrinhos de coleta de material reciclável).</li> <li>• Oferta de espaços/serviços diferenciados para o atendimento de acordo com o gênero, de modo a atender a especificidades, evitar qualquer forma de violência, assegurando direitos sexuais e reprodutivos e garantindo a proteção à maternidade.</li> <li>• Garantia de atendimento em espaços/serviços diferenciados às famílias que se encontram em situação de rua, propiciando o atendimento conjunto, a privacidade do núcleo familiar, a proteção especial a crianças, adolescentes, mulheres e idosos, o fortalecimento dos vínculos entre seus membros e o desenvolvimento de relações saudáveis entre si.</li> </ul>
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação quantitativa e qualitativa das equipes dos serviços, de acordo com a NOB-RH e com a Resolução CNAS nº 17/2011.</li> <li>• Aprimoramento dos processos de seleção e contratação das equipes.</li> <li>• Capacitação e formação continuada para as equipes dos serviços.</li> </ul>

<p>Metodologias de atendimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção de prontuários individualizados e atualizados de cada usuário.</li> <li>• Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de cada usuário.</li> <li>• Desenvolvimento de estratégias para que o PIA seja construído de forma participativa e inclua ações necessárias e suficientes para responder efetivamente às necessidades de cada usuário e suas famílias, de modo a promover a superação das situações que levaram ao acolhimento.</li> <li>• Desenvolvimento de estratégias para a implementação e o acompanhamento das ações constantes do PIA (que deve envolver não apenas o serviço de acolhimento, mas os demais atores da rede socioassistencial e das demais políticas públicas).</li> <li>• Utilização de metodologias que possibilitem o atendimento personalizado e a construção participativa do projeto de saída das ruas.</li> <li>• Fortalecimento de metodologias voltadas para a construção/ reconstrução de projetos de vida, de vínculos familiares, comunitários e sociais.</li> <li>• Garantia de respeito à liberdade de crença e culto religioso.</li> <li>• Garantia de respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, gênero e orientação sexual.</li> <li>• Acompanhamento sistemático das famílias pela equipe do serviço.</li> <li>• Estímulo à participação dos usuários nas rotinas do serviço, inclusive na construção das regras e limites de convivência.</li> <li>• Garantia do acesso ao conjunto de ofertas da rede socioassistencial e das demais políticas públicas.</li> <li>• Fortalecimento da articulação intersetorial com as diversas políticas públicas e órgãos de defesa de direitos.</li> </ul>
<p>Gestão do serviço</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração, sob a coordenação do órgão gestor, e implementação das ações de reordenamento previstas no Plano de Acolhimento.</li> <li>• Elaboração/aprimoramento do Projeto Político-Pedagógico (PPP) do serviço.</li> <li>• Inscrição no Conselho de Assistência Social (no caso da rede socioassistencial privada).</li> </ul>
<p>Gestão da rede</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de diagnóstico socioterritorial e Plano de Acolhimento com previsão de estratégias de reordenamento ou implantação de novas unidades de oferta, quando for o caso, visando a estruturação de uma rede de serviços de acolhimento condizente com a demanda existente no município.</li> <li>• Gestão das capacidades de atendimento dos serviços, prestando apoio e suporte.</li> <li>• Gestão e capacitação dos recursos humanos.</li> <li>• Articulação com os serviços da rede socioassistencial e com as demais políticas públicas, na perspectiva intersetorial, buscando integrar esforços e garantir direitos à população atendida.</li> </ul>

## Serviços de Acolhimento para Jovens e Adultos com Deficiência (Residências Inclusivas)

Dimensão	Aspectos a considerar
Porte e estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserção em áreas residenciais na comunidade, sem distanciar excessivamente do padrão das casas vizinhas, nem, tampouco, da realidade geográfica e sociocultural dos usuários, sem placas indicativas da natureza institucional da unidade. É importante que estejam localizadas em região de fácil acesso e que ofereça recursos de infraestrutura e serviços.</li> <li>• Estrutura residencial com ambientes providos de iluminação adequada, ventilação, devendo ofertar condições de habitabilidade, privacidade, segurança, salubridade e higiene.</li> <li>• Disponibilização de estrutura com espaços e rotas acessíveis, levando-se em conta as especificidades e as características pessoais de cada residente, de forma a não prejudicar a mobilidade dos mesmos, o que envolve o estabelecimento de percursos livres de qualquer obstáculo de um ponto a outro (origem e destino).</li> <li>• Aquisição de equipamentos, mobiliário, materiais e tecnologias assistivas necessárias ao funcionamento do serviço.</li> <li>• Respeito à capacidade máxima de atendimento de até 10 pessoas por Residência Inclusiva. Cada dormitório da Residência deverá acomodar até 3 usuários.</li> </ul>
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação do número de profissionais que compõem a equipe mínima de referência do serviço, de acordo com as normativas vigentes:             <ul style="list-style-type: none"> <li>» 1 coordenador; 3 profissionais de nível superior (psicólogo, assistente social e terapeuta ocupacional) para até 3 Residências Inclusivas; 1 cuidador para até 6 usuários, por turno; 1 auxiliar de cuidador para até 6 usuários, por turno; 1 motorista para até 3 residências inclusivas e 1 trabalhador doméstico para cada residência inclusiva.</li> </ul> </li> <li>• Aprimoramento dos processos de seleção e contratação das equipes.</li> <li>• Garantia de capacitação e formação continuada para a equipe do serviço.</li> </ul>

<p>Metodologias de atendimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização de registros individuais sobre o desenvolvimento de cada usuário, de modo a preservar sua história de vida.</li> <li>• Elaboração do Plano Individual de Atendimento de cada jovem e adulto com deficiência acolhido, de forma participativa, implementando e acompanhando as ações previstas, em conjunto com a rede local.</li> <li>• Acompanhamento psicossocial e do grau de desenvolvimento dos usuários.</li> <li>• Acompanhamento das famílias dos acolhidos nos CRAS e nos CREAS.</li> <li>• Estímulo à participação dos acolhidos nas rotinas do serviço, inclusive na construção das regras e limites de convivência.</li> <li>• Contribuição para desenvolver a autonomia e a independência, respeitando o processo de cada um.</li> <li>• Apoio na preparação do usuário para o desligamento, quando for o caso.</li> <li>• Articulação com a rede de atendimento (com o órgão gestor, com os demais serviços de acolhimento, com a rede socioassistencial, com as diversas políticas públicas e outros).</li> <li>• Articulação com a saúde e seus profissionais in loco, por meio do matriciamento das equipes de saúde às equipes das Residências Inclusivas, tanto na organização de suas atividades como de suporte às medidas individuais e coletivas de saúde, conforme Portaria Interministerial MDS/MS nº 3/2012.</li> </ul>
<p>Gestão do serviço</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do Projeto Político-Pedagógico do serviço.</li> <li>• Elaboração, sob a coordenação do órgão gestor, e implementação das ações de reordenamento previstas no Plano de Acolhimento.</li> <li>• Inscrição no Conselho de Assistência Social.</li> </ul>
<p>Gestão da rede</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de diagnóstico socioterritorial e Plano de Acolhimento com previsão de estratégias de reordenamento ou implantação de novas unidades de oferta.</li> <li>• Gestão das capacidades de atendimento dos serviços, prestando-lhes apoio e suporte.</li> <li>• Gestão e capacitação dos recursos humanos.</li> <li>• Articulação com os serviços da rede socioassistencial, com as demais políticas públicas e com os órgãos de defesa de direitos.</li> <li>• Articulação com a saúde, visando o matriciamento de suas equipes às equipes das Residências Inclusivas, por meio de estratégias de atendimento domiciliar.</li> </ul>

Finalizando, lembramos que, **em hipótese alguma, as ações de reordenamento poderão justificar a perda da qualidade dos serviços já prestados.** Observe que o reordenamento não trata, necessariamente, de desativar os serviços existentes que não atendam aos parâmetros nacionais, mas de construir um planejamento que contemple sua adequação gradativa. Deve-se recorrer à desativação de um serviço apenas quando identificadas situações irregulares cuja gravidade inviabilize um processo de reordenamento e impeça a continuidade de seu funcionamento.

Chegamos então ao final deste módulo, no qual tivemos a oportunidade de discutir e aprofundar as principais questões relativas às Provisões da Proteção Social Especial. Esperamos que as nossas conversas tenham, não somente contribuído substancialmente para o seu aprendizado, mas também para incentivar novas reflexões em face dos incontáveis desafios aos quais, inevitavelmente, nos deparamos no dia a dia de nosso trabalho. Nosso próximo assunto, será sobre a Gestão da Rede de Proteção Social Especial. Aguardamos você!



# MÓDULO 3

## A GESTÃO DA REDE DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE)

Neste módulo, iremos conversar sobre a Gestão da Rede da Proteção Social Especial (PSE); você irá conhecer e identificar o Papel do Órgão Gestor e as atribuições da Coordenação das Unidades na Proteção Social Especial em suas dimensões operacionais, éticas e políticas. Também vamos abordar as Relações Inter-setoriais e com os Sistemas de Justiça e de Garantia de Direitos; você irá reconhecer as Relações com as Políticas Setoriais, com o Sistema de Justiça e com o Sistema de Garantia de Direitos.

Esperamos que, ao final do seu aprendizado, você esteja apto a:

- Identificar Papel do Órgão Gestor na Proteção Social Especial.
- Identificar o papel da Coordenação das Unidades na Proteção Social Especial.
- Distinguir os diferentes papéis e competências do Órgão Gestor e da Coordenação das Unidades na Proteção Social Especial.
- Reconhecer a relação entre os níveis de proteção básica e especial.
- Reconhecer a importância da integração das áreas e da instituição do trabalho em redes.
- Conhecer os sistemas de integração, os mecanismos e os processos de articulação para a realização da gestão intersectorial.
- Reconhecer as interfaces entre a Proteção Social e o Sistema de Justiça.
- Identificar os avanços na articulação entre o Suas e o Sistema de Justiça.



# A GESTÃO NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

O debate acerca da gestão pública, presente em vasta produção acadêmica, encontra-se perpassado por questões éticas, políticas, teóricas, metodológicas, técnicas e operativas que, necessariamente, se encontram imbricadas entre si. Assim, ao mesmo tempo em que um tema é abordado em suas dimensões operacionais, a partir da constituição de estruturas gerenciais, instrumentos técnicos e procedimentos metodológicos, engloba também dimensões éticas e políticas, pois se insere no campo de disputas de poder e dos projetos societários que compõem o cenário da sociedade brasileira. Lembramos que a Constituição Federal de 1988 define que a gestão pública deve guiar-se por processos democráticos e participativos. Essa orientação, no campo da assistência social, exige dos gestores/as o comprometimento com a garantia de direitos sociais às populações que enfrentam situações de vulnerabilidade e violação de direitos.



A NOBSUAS/2012 representa um grande avanço no sentido de aprimoramento da gestão, partindo do acúmulo e da efetivação da oferta da assistência social no território nacional desde a implantação da PNAS. Materializa os fundamentos da gestão no SUAS, definindo as responsabilidades comuns e específicas dos entes federados, os instrumentos de gestão, o processo de acompanhamento do sistema, de gestão financeira e orçamentária. Define, ainda, o papel dos Conselhos e das Instâncias de Pactuação (CIBs e CIT), o papel dos usuários, a função da vigilância socioassistencial e a gestão do trabalho.

Importante sinalizar que todas as normativas do SUAS são construídas nos espaços de pactuação e controle social do SUAS, com participação de representantes dos gestores das três esferas de governo e da sociedade civil.

Temos no processo de gestão um papel de politizar e dar visibilidade aos interesses da população usuária da assistência social no país, sabendo que não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois correremos o risco de sermos bons gestores despolitizados. Tarefa difícil construir o político na política social. (CapacitaSUAS, v. 1, p. 49, destaque nosso) Observe que, no que se refere ao SUAS, o modelo de gestão traçado na PNAS/2004 se fundamenta no pacto federativo e na corresponsabilidade entre os três entes federados para a implantação e qualificação da rede de proteção socioassistencial. Ancora-se também na “descentralização com primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle” (DE PAULA, v. 1, p. 43). A gestão, constitui-se, dessa forma, sob princípios que primam pelo papel das instâncias de pactuação e deliberação da política para que seja, de fato, democrática e participativa.

Nesse debate, é fundamental lembrar que a gestão na política de assistência social conta com instrumentos obrigatórios aos respectivos entes da federação, que foram chamados de CPF do SUAS: **Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social**.

### Planos de Assistência Social

Você sabia que os planos se constituem em instrumento estratégico para a descentralização democrática da assistência social? São eles que garantem, de modo sistemático, o envolvimento das entidades e organizações da sociedade civil, privilegiando a participação das organizações populares e associações coletivas de usuários, tradicionalmente excluídas de autorrepresentação nas decisões.



Para saber mais sobre o pacto de aprimoramento do SUAS, consulte as Resoluções Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS):

No 18/2013 – que estabelece prioridades e metas para a gestão municipal para o quadriênio 2014-2017; e

CNAS nº 02/2017: Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019.

Veja que a elaboração dos planos municipais, estaduais, do DF e federal é responsabilidade comum dos entes federados, conforme disposto no capítulo III, da NOB-SUAS/2012, e se caracteriza como um instrumento de planejamento fundamental nas mediações presentes na relação intragovernamental e societária. Os Planos devem ser elaborados a cada 4 anos, de acordo com o período de elaboração do Plano Plurianual (PPA).

O processo de elaboração, implementação, acompanhamento e monitoramento dos Planos pode ser considerado uma das grandes missões da gestão da assistência social. Nesse sentido, tem-se avançado na construção de estratégias que aprimorem esse processo. O Pacto de Aprimoramento do SUAS, instituído pela NOB-SUAS/2012, é um importante instrumento de gestão a ser seguido pelos entes federados.

Para se ter a dimensão dos desafios impostos à sua gestão, vale lembrar que o SUAS conta hoje com uma rede de mais de 10 mil equipamentos públicos estatais que prestam, em parceria com a sociedade civil, um conjunto de serviços tipificados, em todo território nacional. Para isso, conta com aproximadamente 600 mil trabalhadores atuando no provimento, na gestão e no controle social do sistema, no âmbito da rede socioassistencial, que envolve a oferta pública estatal e das entidades e organizações de assistência social, nos órgãos gestores e nos conselhos de assistência social.

É um arranjo complexo que demanda uma organização também complexa e qualificada. Observam-se avanços no sentido da estruturação



### ATENÇÃO

A gestão na assistência social é compartilhada; portanto, a corresponsabilidade é das três esferas de governo. Dessa forma, os estados, municípios e o Distrito Federal também devem destinar recursos próprios para o cumprimento de suas responsabilidades no âmbito do SUAS, conforme normativas vigentes.

da gestão do SUAS nos entes federados; entretanto, ainda tem sido considerado um grande desafio a sua consolidação de forma a corresponder e a responder às demandas que se apresentam para a política, acompanhadas do padrão de qualidade das respectivas ofertas.

O **Pacto de Aprimoramento dos Municípios** (com metas estabelecidas para 2014-2017), referentes à estruturação do órgão gestor municipal, indica a necessidade de formalização das áreas essenciais, as quais dão suporte para a execução da política de assistência social, a saber:

- **100% dos municípios de pequeno (I e II) e médio** portes com instituição formal, como subdivisões administrativas:
  - » Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial.
- **100% dos municípios de grande porte e metrópoles** com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas:
  - » Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial.

Importante notar que essa subdivisão não deve ser compreendida de forma fragmentada, visto que a gestão se caracteriza como instrumento e meio de efetivação da política, ou seja, **a gestão da política de assistência social deve ter como norte o alcance dos seus objetivos (oferta de proteção social, defesa e garantia de direitos e vigilância socioassistencial), balizados pelos direitos e pelas necessidades dos cidadãos.**

Como você pode observar, o SUAS tem capilaridade no território nacional. No entanto, ainda enfrenta debilidades que incitam a qualificação da rede socioassistencial, a ampliação da cobertura frente às demandas sociais e o aprimoramento da gestão, considerando as especificidades territoriais, as atribuições do poder público e da sociedade e as particularidades dos usuários. Nesse sentido, lembramos que os instrumentos em uso são o processo de reordenamento e os pactos firmados pelos entes, já tratados anteriormente.

Elemento imprescindível para a execução e qualificação da política pública, o **financiamento** regular e automático na modalidade fundo a fundo é assegurado e foi detalhado na NOB-SUAS/2012, que definiu as responsabilidades dos entes federados e os critérios de partilha para o cofinanciamento do SUAS, resguardando que as expansões da rede socioassistencial são pactuadas na CIT e aprovadas no CNAS.

A construção coletiva de critérios de partilha para a implantação, implementação e expansão da rede socioassistencial, bem como de parâmetros de qualidade e monitoramento das ofertas, constitui o rol de atribuições da gestão.

Outro ponto importante a se observar é que a definição por porte dos municípios norteou a implantação do SUAS, tendo como direção a cobertura da Proteção Social Básica, na totalidade dos municípios brasileiros, e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidades, implantadas nos municípios de pequeno porte I e II, médio, grande porte e metrópoles, que pode se dar com cofinanciamento direto pelo União, ou pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição da prestação dos serviços regionalizados.

Essa discussão ajuda a diferenciar dois aspectos com os quais a gestão deve atuar, muitas vezes de forma concomitante, pois não se trata de etapas estanques. O primeiro engloba o próprio processo de **planejamento e implantação do SUAS**, e o segundo trata da **gestão da rede** que está sob sua responsabilidade.

## O PAPEL DO ÓRGÃO GESTOR E DA COORDENAÇÃO DAS UNIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Vamos partir do princípio de que conhecer a estrutura administrativa e as funções do órgão gestor é um pré-requisito para que os profissionais e cidadãos possam participar da gestão da assistência social. Conforme acabamos de ver, o Pacto de Aprimoramento do SUAS Municipal orienta sobre a constituição de áreas essenciais que devem compor o órgão gestor nos diferentes entes da federação, mas a forma com que este se materializa depende das condições políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais.

Observe que a integração exige que o processo de planejamento, realizado com a participação das equipes das áreas essenciais de gestão, contemple discussão reflexiva junto aos usuários e profissionais das equipes de referência do provimento das ofertas, buscando constituir respostas para as necessidades apresentadas.

Da mesma forma, a integração deve estabelecer uma relação intersetorial com as áreas de gestão das políticas de saúde, educação, trabalho, cultura, habitação, dentre outras, e com os poderes constituídos, tais como o Poder Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e as lideranças institucionais locais e de representação estadual.

Assim, cabe à gestão municipal a articulação institucional entre os diversos atores que compõem a rede, a fim de definir estratégias de trabalho, fluxos de atendimento e encaminhamentos, evitando sobreposição e fragmentação e construindo a complementariedade e a intersetorialidade. Portanto, é preciso que a articulação em rede seja institucionalizada e efetivada por intermédio dos gestores políticos, evitando que se torne uma ação personificada, frágil e não duradoura.

### *Planejamento: diagnóstico socioterritorial*

O **diagnóstico socioterritorial**, coordenado pela Vigilância Socioassistencial, constitui o ponto de partida para o planejamento das ações realizadas pelos serviços prestados em determinada unidade.

É por meio desse instrumento que se dá a identificação das proteções, desproteções e das violações de direitos presentes na vida da população, estabelecendo a leitura do contexto socioeconômico, político, cultural e ambiental no qual as famílias se constituem e vivem.

Veja que o **diagnóstico é fundamental, pois é a partir do conhecimento sobre dada realidade que se torna possível pensar em formas de nela atuar**. Intervenções que não consideram o contexto e as características do território e da população terão maior dificuldade de apresentar-se como significativas ao público a que se destinam e, portanto, de consolidar sua ação e de efetivar seus objetivos.

Vale lembrar que o **diagnóstico também deve ser um processo participativo**, envolvendo os trabalhadores, a comunidade e outros atores que interagem em cada território (profissionais de outras políticas, saúde e educação, por exemplo).

Nesse sentido, é o diagnóstico que irá subsidiar o planejamento com o necessário conhecimento sobre os territórios de vivência das famílias, identificando vulnerabilidades, violações de direitos, dinâmicas, recursos e potencialidades.

Portanto, o diagnóstico socioterritorial:

O planejamento deve ocorrer, necessariamente, com a atuação da vigilância socioassistencial como importante área de identificação, sistematização de informações e construção de diagnósticos socioterritoriais, em um movimento permanente construído com os profissionais.

Cabe ressaltar que a **vigilância socioassistencial** se constitui em objetivo da política de assistência social, e sua coordenação, embora situada no âmbito da gestão, requer, ao mesmo tempo, **interação constante com as áreas de gestão da proteção social básica, da especial e da gestão do trabalho**.

A **vigilância socioassistencial** deve desencadear também um processo proativo de comunicação com os serviços e com os conselhos, pois são as **equipes de referência** nos atendimentos, acompanhamentos e busca ativa, **os conselheiros** e, particularmente, **os usuários** em seus espaços de participação que identificam as vulnerabilidades, riscos e violações, bem como as necessidades sociais das famílias.

- Subsidia a escolha dos locais onde serão implantadas as unidades de referência da assistência social.
- Permite identificar as demandas por proteção e as potencialidades dos territórios.
- Subsidia os profissionais com elementos para refletirem junto com os usuários dos serviços sobre as proteções, desproteções e os fenômenos de violações de direitos no território.
- Avalia a cobertura e o impacto das atenções prestadas.



A **vigilância socioassistencial** pode ainda promover a leitura da realidade, considerando os diagnósticos e sistemas de informações das demais políticas públicas. Nesse sentido, age como indutor de intersetorialidade.

A leitura territorial das condições de vida do cidadão vem se mostrando útil à necessária ampliação da cobertura de cada política social e à intersetorialidade entre as ações das políticas, deste modo, não tem por propósito o localismo e sim as relações concretas com as condições da vida real daqueles que estão nos territórios. (RIZZOTTI, 2014, Unidade III – Intersetorialidade)

### Área de gestão da PSE – planejamento das unidades e serviços da PSE

#### *A coordenação no âmbito do órgão gestor e das unidades e serviços*

Sabemos que o órgão gestor da assistência social deve garantir estrutura, equipe ou profissionais de referência para a organização da Proteção Social Especial (PSE). Considerando a importância dessa função, os recursos humanos e a estrutura são planejados de acordo com a configuração e alcance da política, as demandas locais e suas ofertas. A **área de gestão da PSE** é essencial para exercer a **coordenação, organização e acompanhamento** das unidades e dos serviços prestados pela rede socioassistencial.

Assim, a **equipe de referência** responsável pela gestão da PSE deve participar de todo o processo de **planejamento** da gestão municipal da assistência social. Deve se apropriar da leitura dos territórios, das vulnerabilidades e violações de direitos presentes, do perfil e das necessidades dos usuários, de suas potencialidades e fragilidades, da rede instalada e das demandas reprimidas, colaborando com a elaboração de diagnósticos produzidos pela vigilância, ponto de partida para o planejamento.

O **planejamento** deve contemplar o diagnóstico, as necessidades identificadas, os objetivos e intencionalidades da intervenção e as propostas de ação construídas conjuntamente com os trabalhadores e usuários das unidades e dos serviços, acompanhadas das metas e da previsão de custos.

Essa **equipe de referência** é responsável também por coordenar a elaboração e a execução do planejamento das unidades da PSE, ou seja, pelas ações e dinâmicas de funcionamento que serão empreendidas na rotina dos serviços executados.

Para realizar essas tarefas, conta com a figura do coordenador da unidade, conforme definido na NOB-RH/SUAS-2006. Entre as **competências dos coordenadores dos equipamentos e serviços**, destacam-se:

- Fomentar o trabalho articulado, interdisciplinar e combinado entre os profissionais.
- Estimular a troca de conhecimentos e a produção de novos saberes.
- Aprimorar as ações e respostas às necessidades sociais dos usuários.
- Realizar a mediação entre a unidade e a área de gestão da PSE.
- Realizar articulação intersetorial no território.

- Estabelecer espaços de discussão sobre os casos atendidos.
- Estruturar o plano de capacitação da unidade.
- Garantir espaços de estudo para as equipes.

Observe que a função de **gestão da unidade**, materializada pelo coordenador, é fundamental para o desenvolvimento dos serviços, com qualidade, e para garantir o trabalho em rede, possibilitando encaminhamentos e articulações pautados na corresponsabilidade entre os níveis de proteção e com as diversas políticas públicas. O coordenador tem ainda a atribuição de monitorar e avaliar os serviços prestados, sendo responsável, em articulação com o órgão gestor, quando necessário, por:

- preenchimento de instrumentos de registros de informações;
- realização de planejamento;
- monitoramento e (re)avaliação das ações e dos papéis de cada profissional;
- levantamento de demandas, articulação e planejamento de ações de educação permanente;
- articulação das ações junto às demais políticas setoriais, sistema de garantia de direitos e sistema de justiça.

Para organizar o desenvolvimento das ações em cada unidade, orienta-se que a coordenação conduza o processo de elaboração e implementação de um plano de trabalho da unidade, que tem, entre seus objetivos, estabelecer:

- competências, atribuições e ações interdisciplinares da equipe;
- fluxos e encaminhamentos internos;
- formas e meios de avaliação e discussão conjunta de casos; e
- estratégias de articulação e criação de fluxos e procedimentos com outros serviços de políticas públicas e com os órgãos do sistema de defesa e garantia de direitos e sistema de justiça.

#### *PSE e PSB: atuação integrada da rede socioassistencial*

Com certeza você já percebeu que, dada à complexidade das situações de violação de direitos, os serviços, programas e projetos da PSE devem se desenvolver em estreita relação com as ofertas da Proteção Social Básica (PSB). A ação articulada é fundamental para a garantia da proteção integral em oposição à fragmentação das necessidades das famílias, bem como para que se evite a revitimização. Frente a essa realidade, destaca-se, entre as atribuições de gestão, no âmbito da unidade e do órgão gestor, o **planejamento da integração entre a PSB e PSE**.

Vale lembrar que a organização da proteção social em níveis de proteção no âmbito do SUAS não pode ser compreendida como fracionamento entre níveis estanques, mas sim como estratégia para abordar situações de vulnerabilidades sociais e de violação de direitos permeadas pela exposição de setores da população às condições estruturais que constituem a sociedade brasileira.

Dito de outra forma, a divisão entre PSB e PSE decorre da necessidade de se atenderem situações que vão se tornando mais complexas com o agravamento das condições de vida em função de violação de direitos. Todavia, ambos os níveis têm em comum a responsabilidade de efetivar as funções da política de assistência social: proteção social, vigilância social e defesa de direitos: “as três funções da política pública não são guetos isolados, mas faces articuladas de um mesmo processo que efetiva o dever do Estado e o direito do cidadão” (CapacitaSUAS, v. 3, 2013).

A relação entre os níveis de proteção, básica e especial, se impõe aos operadores da política de assistência social. Passa pela prevenção e proteção, pela proatividade da proteção básica e pelo caráter restaurativo da proteção especial. É importante considerar que as situações de violação de direitos se agravam ao longo do tempo.

A rede de **Proteção Social Básica** está presente nos territórios, pelo próprio desenho da política, sendo os CRAS e os serviços da PSB numericamente superiores aos da rede da PSE. Pela própria capilaridade e por seu papel proativo nos territórios, acaba por identificar as situações que demandam proteção especializada.

Diante dessa realidade, cabe definir no planejamento quais serão os fluxos entre os equipamentos e serviços da PSB com os serviços da PSE, por meio dos quais as unidades e serviços da PSE servirão de referência a determinado CRAS/PAIF/SCFV e seus territórios. Essa integração deve:

- garantir proteção integral/capacidade protetiva;
- reconhecer a rede de proteção social que será acionada;
- evitar revitimização das famílias e de seus integrantes;
- evitar coleta de informações de forma repetitiva;
- coletivizar demandas;
- potencializar a participação dos usuários;
- estabelecer as correspondentes competências no processo de atendimento;
- socializar informações; e
- monitorar conjuntamente os resultados obtidos.

Vale ressaltar que o acompanhamento ofertado pelos serviços da PSE poderá ocorrer concomitantemente ao atendimento e/ou ao acompanhamento ofertado pelos serviços da PSB, considerando que a oferta e o acompanhamento realizado pelos profissionais de cada unidade têm objetivos específicos, conforme explicitado na tipificação.



Sem a retaguarda e os dispositivos estruturados pelas áreas da gestão, as unidades e os serviços não conseguirão avançar no diagnóstico, planejamento e desenvolvimento das ações nos territórios de forma integrada e orgânica e não produzirão efeito positivo no acesso a direitos, bens e riquezas.

Para que essa relação de complementariedade e integração seja efetivada, recomenda-se que as equipes da PSE e PSB:

- Estabeleçam rotinas e fluxos de comunicação, a fim de manterem-se informadas sobre os atendimentos e encaminhamentos realizados com as famílias e seus membros.



Um exemplo claro de integração dos níveis de proteção está disposto nas Orientações Técnicas sobre os Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, na medida em que define o acompanhamento familiar de crianças e adolescentes acolhidos de forma integrada. Nessa perspectiva, o Pacto de Aprimoramento dos Municípios estabeleceu como meta que o acompanhamento familiar de, ao menos, 60% das famílias de crianças e adolescentes acolhidos seja realizado pelos CREAS.

- Realizem reuniões e grupos de trabalho para discussão conjunta das situações das famílias atendidas pelos diversos serviços socioassistenciais, visando o respeito a todas as demandas socioassistenciais e a superação das situações de vulnerabilidade e risco social

Lembre-se de que a integração deve contar com instrumentos de trabalho que a facilitem e a promovam. Entre esses, o Prontuário SUAS é uma ferramenta importante, pois permite que as equipes acompanhem a trajetória da família ou do indivíduo nos níveis de proteção, em especial no PAIF e no PAEFI. O Cadastro Único também se constitui em outro importante instrumento para evitar retrabalho no que se refere ao diagnóstico socioeconômico das famílias e do perfil dos usuários.

Você não pode perder de vista que, para além das seguranças alicerçadas pela assistência social, cujas possibilidades de efetivação são proporcionais à capacidade de desenvolvimento de uma rede integrada, que compartilhe princípios e competências, as famílias e os indivíduos que demandam proteção também apresentam situações destinadas a outras políticas públicas, como saúde, educação, habitação, trabalho, entre outras.

Agora que você já se inteirou sobre a Gestão da Rede da Proteção Social Especial (PSE), do Papel do Órgão Gestor e da Coordenação das Unidades na Proteção Social Especial, na próxima unidade, vamos abordar o papel da gestão em estruturar as relações intersetoriais, abrindo canais institucionais para que os serviços e programas interajam com a rede de proteção nos territórios. Aguardamos você!



# RELAÇÕES INTERSETORIAIS E COM OS SISTEMAS DE JUSTIÇA E DE GARANTIA DE DIREITOS

## RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS SETORIAIS

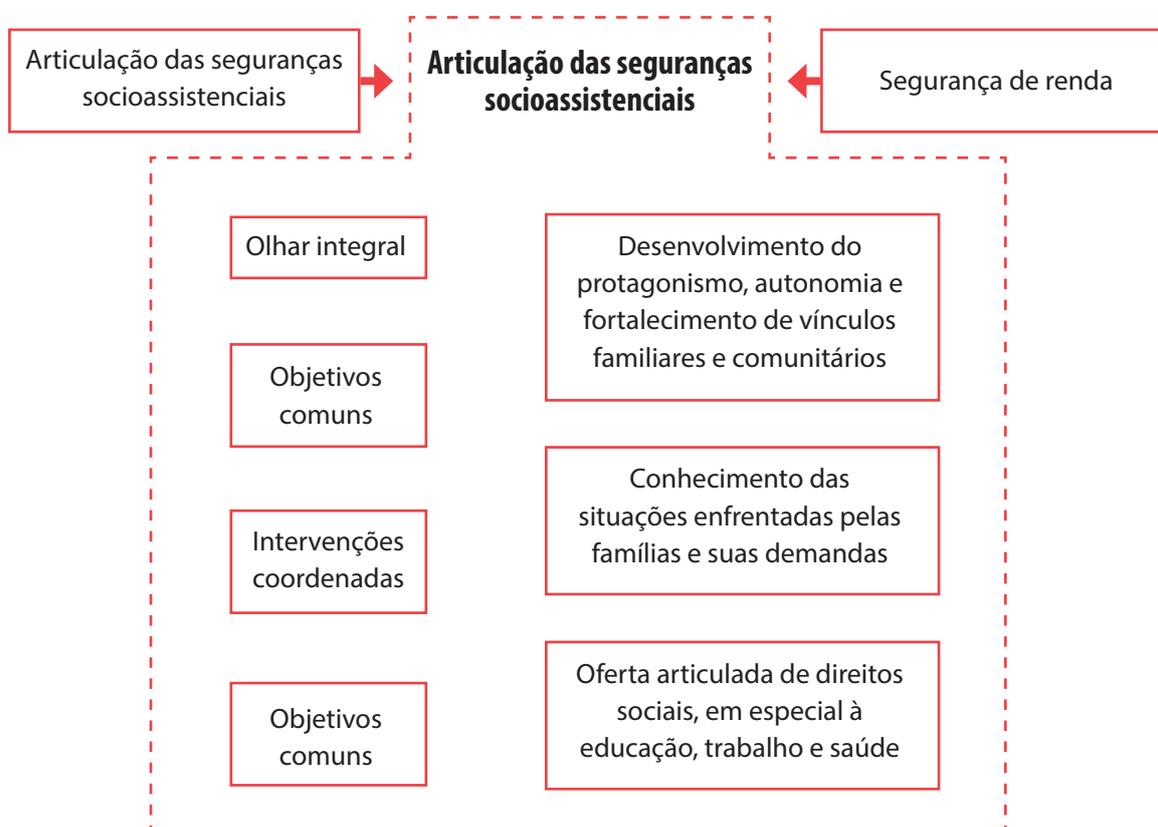
Em primeiro lugar, vamos lembrar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) já apontava, em 2004, para a necessidade da gestão intersetorial no processo de garantia de proteção social à população. Ainda, em relação aos princípios do SUAS, é preciso observar o art. 3o da NOB-SUAS/2012, destacando os incisos:

III – integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e

IV – intersectorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais.

Para visualizar essa articulação, examine com atenção o quadro a seguir:

### Articulação das seguranças socioassistenciais



Relembrando, é **necessário que você compreenda que a Proteção Social compõe um amplo conjunto de políticas e sistemas que, integrados, garantem os direitos dos cidadãos**, não sendo a assistência social a única política responsável ou competente para dar resposta às vulnerabilidades e violações de direitos. Partindo desse princípio, é possível compreender que a integralidade e a intersetorialidade são conceitos estruturantes no processo de organização da proteção social do SUAS. Dessa forma, devem nortear gestores e trabalhadores em toda trajetória de implantação, estruturação e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Sposati (2006 apud NASCIMENTO, 2010) afirma que para haver intersetorialidade é necessário que haja, antes de mais nada, a setorialidade. De acordo com a autora, a intersetorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar. Isso significa que é preciso buscar uma combinação entre as políticas setoriais de forma intersetorial, e não as contrapor no processo de gestão.

Outra questão a ser levada em conta é que o SUAS, em que pesem seus poucos anos de existência, tem capilaridade por todo o país. Já se constitui como rede socioassistencial e, dessa forma, a assistência social já tem bases materiais e se tornou uma política setorial presente nos territórios. Por outro lado, enfrenta a urgente tarefa da qualificação, incluindo, nesse processo, a necessária construção da intersetorialidade.

Sabemos que essa proposição não é algo simples de se executar. É um desafio perpassado por intensos debates teóricos e políticos na gestão pública e também no campo acadêmico. Veja que, na própria PNAS, esse conceito é apresentado com diferentes nuances, tratando-se de integração estabelecida entre as políticas setoriais, com vistas à articulação das abordagens dos diferentes conhecimentos e das intervenções, na perspectiva de assegurar atendimento integral e acesso aos direitos sociais.

Para alinhar nosso pensamento, adotamos o conceito de que a **intersetorialidade é uma articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas** (INOJOSA, 2001). Observe que esse olhar trata de uma nova lógica de gestão pública, que busca superar a fragmentação das políticas, considerando o indivíduo como um todo.

De forma introdutória, podemos dizer que a intersetorialidade se contrapõe à fragmentação das prestações públicas presente na história do Estado brasileiro e à cultura que alimenta disputas econômicas, sociais e políticas ainda marcadas pelo patrimonialismo e clientelismo.

A essa altura você já percebeu a dimensão dessa tarefa, não? Pois, diante da complexidade de cada política setorial e de defesa de direitos, o desafio maior é garantir a integralidade das atenções e, ao mesmo tempo, respeitar as especificidades e responsabilidades das áreas correspondentes. Isso significa que, além de superar o modelo fragmentado e individualizado de atenção, é preciso alcançar um modelo de política pública transversal, que, ao atender particularmente a públicos específicos, articule em cada ação a garantia dos vários direitos.

Ainda que pese a complexidade do tema, não se pode deixar de apresentá-lo e, mais que isso, nosso objetivo principal é despertar seu interesse para que, no decorrer do processo de educação permanente, você, leitor, se debruce sobre os desafios, reflita sobre as questões em pauta e, no âmbito de suas ações, procure aprofundar cada vez mais esse debate.

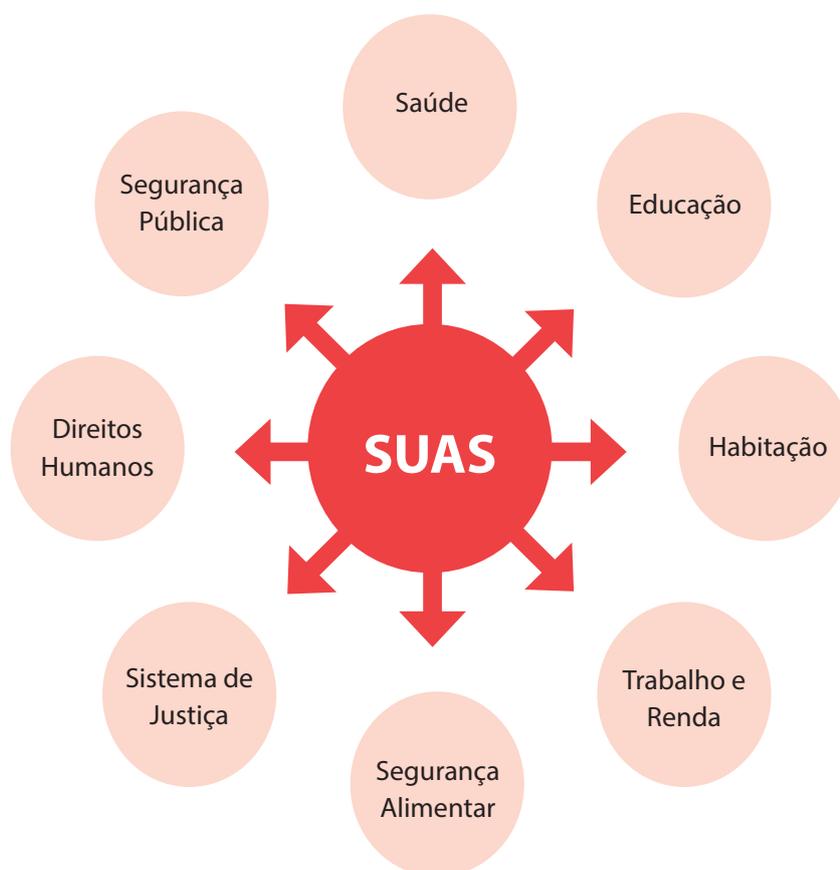


Entre os propósitos deste caderno, o tema intersectorialidade é fundamental, pois destaca o papel da gestão em estabelecer redes intersectoriais integradas pelos diversos atores e pelas organizações de proteção e defesa dos direitos e pronuncia o respeito tanto ao princípio da incompletude institucional quanto a compreensão de que a realidade social que afeta a vida de famílias e indivíduos é complexa e multidimensional.

Veja que, para se garantir os direitos de cidadania, a proteção social exige, pois, respostas de vários setores e instituições.

Nesse sentido, cabe abordar de forma preliminar a estruturação de redes intersectoriais de proteção social como um dos fundamentos para a PSE construir, junto aos seus usuários, respostas integrais. Observe, atentamente, o disposto na figura a seguir.

### SUAS e a Intersectorialidade



Reforçamos a ideia de que a leitura comum do território, com suas proteções, vulnerabilidades e violações; o alinhamento conceitual sobre quem são os sujeitos que demandam proteção; a clareza de papéis e competências de cada ator e área são fatores estruturantes para a rede de proteção social que, ao trabalhar com outros setores, pressupõe:

- sintonia de valores e de compromissos políticos;
- trabalho articulado;
- atuação na perspectiva da garantia dos direitos; e
- conhecimento e atuação conjunta no território.

Nesse sentido, pactuamos a afirmação de Rizzotti: “falar em integração é muito mais do que encaminhar ou receber encaminhamentos, é construir alguns saberes transdisciplinares em relação a temas que passam todas as políticas intersetoriais” (RIZZOTTI, 2014).

Pois bem! Agora que você já se inteirou do conceito de intersectorialidade, nosso próximo passo será conhecer os requisitos para a ação intersectorial. Veja!

#### REQUISITOS PARA ATUAÇÃO INTERSETORIAL:

**Comunicação:** produção e socialização das informações de todas as áreas.

**Integralidade da atenção:** inter-relação entre os problemas vivenciados pelos sujeitos e as ofertas prestadas pelas respectivas políticas públicas.

Estratégia conjunta de atuação: planejamento, acompanhamento e análise de resultados de forma conjunta.

**Criação de protocolos e fluxos:** atendimentos adequados à realidade local e às necessidades e demandas dos sujeitos.

A pactuação de instrumentais, fluxos e protocolos, de mecanismos ágeis de comunicação, de espaços de participação e planejamento envolvendo usuários, comunidade e órgãos de controle social são estratégias fundamentais para que a rede intersectorial de proteção se estruture. Sem a devida institucionalidade, os profissionais e usuários podem ficar reféns de ações pontuais, focadas em relações pessoais ou políticas.

A institucionalização da rede não pode ser confundida com a criação de regras e normas que engessam as relações entre os serviços.

Não se trata de burocratizar as relações, mas sim de garantir aos usuários a segurança de que sua demanda terá a mesma acolhida por toda a rede, segundo suas necessidades. A articulação intersetorial visa dar efetividade aos encaminhamentos necessários à proteção social dos sujeitos, em oposição ao, ainda muitas vezes praticado, “jogo de empurra”. Deve primar pela corresponsabilidade na atenção e na ampliação do acesso aos serviços e aos direitos sociais.

No caso específico da PSE, muitas vezes a efetividade do encaminhamento e da articulação é decisiva no processo de superação das situações de violação de direitos.



Ao realizar um encaminhamento, é fundamental que o usuário seja informado sobre esse processo, seus motivos e a importância do atendimento em outro serviço ou política, bem como sobre a continuidade da vinculação aos serviços da PSE, com monitoramento dos atendimentos prestados.

Reiteramos que os encaminhamentos se balizam no pressuposto da integralidade da Proteção Social do SUAS, logo, estão necessariamente implicados em corresponsabilidade de todos os envolvidos.

Observe que, no processo de constituição das redes de proteção pelo gestor municipal de assistência social, é importante:

- estabelecer uma agenda de trabalho comum;
- definir um calendário de reuniões;
- constituir um processo permanente de mobilização para os encontros e reuniões;
- ter uma condução democrática;
- registrar todos os eventos, reuniões e encontros; e
- estabelecer reuniões para sensibilizar os gestores das diversas políticas públicas e as organizações da sociedade civil.

É também fundamental ressaltar que as relações, no processo de construção da rede de proteção, devem se pautar pelo profissionalismo, pelas atribuições e competências de cada instituição. As organizações que compõem a rede devem ter como objetivos:

- Garantir resolutividade dos casos.

- Adquirir conhecimento crescente, por meio de estudos e pesquisas, das principais violações de direitos praticados contra os indivíduos e famílias (locais de ocorrência, perfil dos envolvidos, características etc.).
- Realizar mapeamento e organização dos serviços, ações, programas e projetos por níveis de complexidade e dos recursos existentes e necessários.
- Fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos.
- Construir fluxos de denúncia e notificação, de atendimento, de defesa e responsabilização.
- Integrar os programas, projetos, serviços e as ações que, direta e indiretamente, são complementares e têm relação com o atendimento às vulnerabilidades e direitos violados.

Ainda nessa perspectiva, os movimentos sociais de defesa de direitos dos segmentos sociais mais afetados pelos processos de exclusão, como visto anteriormente, pautam em suas lutas e conquistas legais, políticas transversais, estabelecendo ações e compromissos junto às políticas setoriais. Dessa forma, a construção de ações intersetoriais torna-se desafio para avançarmos na garantia de direitos e na efetividade de planos nacionais específicos aos segmentos sociais.

#### Vale lembrar:

- Política de Inclusão Social para Pessoas com Deficiência;
- Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres;
- Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
- Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- Política Nacional para População em Situação de Rua;
- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador;
- Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil;
- Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais); e
- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).



Observe que muitos planos nacionais são operados nos municípios pelos gestores da assistência social, uma vez que as políticas transversais, de defesa de direitos, nem sempre contam com estruturas enquanto setor político-administrativo nas prefeituras. As políticas nacionais e seus planos operativos, em geral, definem a constituição de comitês gestores intersetoriais, que constituem potenciais espaços para instituir e qualificar a rede de proteção nos municípios.

Para ilustrar esse debate, veja a seguir algumas iniciativas que foram empreendidas pelo gestor federal no sentido de constituir ações intersetoriais.

- **Programa “Crack, é possível vencer”** – possibilitou o conhecimento das políticas e a integração dos Ministérios da Saúde, Desenvolvimento Social e Agrário e da Justiça. A expansão do Serviço Especializado em Abordagem Social induziu sua implementação de forma articulada ao Consultório na Rua (que integra a política de saúde). Foi uma estratégia de integração fundamental para estruturar a busca ativa junto às pessoas que se encontram em situação de risco por violação de direitos, por uso abusivo de drogas, com vistas a promover o vínculo e a inserção em serviços. A responsabilidade da assistência social nessa ação está em ofertar as proteções que lhes são próprias, cabendo à saúde os cuidados com o tratamento propriamente dito.
- **Agenda de convergência** – ação coordenada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tendo como objetivo estruturar as redes de proteção social durante os grandes eventos realizados no país. No período dos jogos da Copa do Mundo no Brasil, foram constituídos Comitês Gestores Intersetoriais responsáveis pela elaboração e pelo acompanhamento de planos de ação com vistas a promover prevenção e cuidados junto às crianças e adolescentes. Algumas capitais incluíram a população em situação de rua.



### ATENÇÃO

Na construção da intersectorialidade, os conselhos gestores de políticas públicas têm papel privilegiado, uma vez que são responsáveis pela aprovação e acompanhamentos dos planos de trabalho de cada área e, fundamentalmente, por monitorar o acesso aos direitos aos cidadãos, por intermédio das redes de serviços.



### ATENÇÃO

Os Serviços de Acolhimento do SUAS não devem ser confundidos com instituições da rede de saúde destinadas à internação para tratamento do uso abusivo ou da dependência de crack e outras drogas.



Outros exemplos também expressam compromissos firmados, em âmbito federal, e se desdobram nos estados e municípios que realizam a adesão, seguindo o fluxo e o compromisso do pacto federativo. Traduzem o quanto foi possível avançar nos últimos anos e indicam caminhos, possibilidades para a estruturação de ações permanentes em redes de proteção, a saber:

- Matriciamento das Residências Inclusivas (PSE) às equipes de atenção básica da saúde (Portaria Interministerial nº 3, de 21 de setembro de 2012 – MDS/MS).
- Resolução de Integração do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e Programa Mais Educação – MDS/MEC.
- O redesenho do PETI, conforme visto na unidade sobre proviões dos serviços.
- Carta de Constituição de Estratégias de Defesa e Proteção Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes.
- Programa BPC na Escola.
- Pronatec Brasil sem Miséria.

Faz-se importante notar que, no processo de instituição de rede, é fundamental traçar o planejamento para os diversos territórios. Planejar conjuntamente é passo essencial para que as coordenações e equipes de referência dos serviços da PSE possam atuar junto às famílias sob o princípio da integralidade da proteção.

Sob essa perspectiva, a desproteção é sentida, sobretudo, como ausência de políticas públicas e, uma vez identificada, pode ser debatida e refletida junto às famílias e comunidades, a fim de se buscarem alternativas e estratégias coletivas de enfrentamento. A leitura territorial das condições de vida do cidadão vem se mostrando útil à necessária ampliação da cobertura de cada política social e à intersectorialidade entre as ações das políticas, deste modo, não tem por propósito o localismo e sim as relações concretas com as condições da vida real daqueles que estão nos territórios. (RIZZOTTI, 2014)

Dessa forma, fica claro que a PSE estabelece, necessariamente, relações com o sistema de justiça, de defesa e de responsabilização. Vamos, então, a seguir, abordar esse tema com maiores detalhes. Confira!

No que se refere ao processo de trabalho, as situações de vulnerabilidade e violação de direitos exigem, para sua superação, respostas intersetoriais. Destacamos a seguir algumas situações para sua reflexão. Esse pode ser um bom exercício, a ser alargado em sua realidade, leitor, para aprofundar o debate diante de casos factuais. Frente ao diagnóstico realizado nos serviços, nos territórios, é possível traçar o papel de cada integrante da rede e, conjuntamente, possibilitar a superação das necessidades vivenciadas por famílias e indivíduos.

- 
- A. Pessoa idosa, com dependência para os autocuidados cotidianos, vivendo com sua família, mas passando o dia sozinha, pois os familiares trabalham ou estudam. Cumpre observar que essa situação, provavelmente, tende a se tornar mais comum diante das mudanças demográficas em curso, conforme apontam as projeções de envelhecimento da população.
  - B. No contra-turno do horário escolar, as crianças de determinado bairro passam o tempo circulando e brincando pelas ruas, sem supervisão de adultos.
  - C. Na praça do centro da cidade, há um grupo de pessoas que a utilizam como local de moradia, outros de fonte de sustento, e ainda como espaço de uso nocivo de drogas lícitas e ilícitas.
  - D. No período de safra da laranja, há redução do número de alunos na escola, gerando repetência e evasão escolar.

Essas situações podem ser somadas a inúmeras outras identificadas, cotidianamente, na realidade brasileira. A realidade regional, o contexto sociopolítico e econômico, as especificidades do rural e do urbano, o porte dos municípios e a sua geografia são elementos essenciais ao processo de reconhecimento das questões sociais, que são complexas e demandam respostas intersetoriais. Além da responsabilidade e da atuação do poder público, o debate em torno das violações de direitos aponta também para a necessidade de avançarmos na temática da responsabilização dos sujeitos que são violadores de direitos.

## AS INTERFACES DO SUAS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA: PROTEÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO NA GARANTIA DE DIREITOS

A relação do SUAS com o sistema de justiça tem sido tema recorrente nos espaços de discussão, de capacitação e até mesmo de deliberação da política de assistência social. O assunto causa polêmicas e, frequentemente, é tratado com tom de denúncia pelos profissionais do SUAS quando se referem a postura, sobretudo do Poder Judiciário e, por vezes, do Ministério Público, determinando procedimentos e definindo sanções aos profissionais do SUAS caso não sejam atendidos.

O objetivo dessa unidade não é fomentar polêmicas, mas sim apresentar questões que contribuam para o processo de integração entre instituições autônomas, com regimentos e papéis distintos, que devem estabelecer uma relação horizontal. Afinal, ambas atuam para o mesmo fim, a garantia de direitos.

De início, não se pode esquecer que o Sistema de Justiça é centenário, vem sendo objeto de preocupação do poder público desde a época colonial, e implantado gradativamente desde o início de nosso país, ao passo que o Sistema Único de Assistência Social é bastante recente, com regulamentações estabelecidas a partir do século XXI. Assim sendo, é natural que a acomodação entre ambos não se faça de maneira absolutamente tranquila e sejam observados pontos de perplexidade. (FOWLER, 2015, p. 203)

Fowler (2015) salienta alguns aspectos que ensejam consideração e que afetam sobremaneira a relação do SUAS com o sistema de justiça, a saber:

1. Observância das atribuições institucionais e do marco regulatório de cada sistema, desmembrado em um conjunto de provimentos, portarias, resoluções, instruções internas, dentre outros instrumentos que orientam a intervenção de seus respectivos operadores.
2. Enquanto sistemas, são dotados de certa uniformidade de princípios e conceitos. Esse preceito é facilmente identificado no SUAS, regulamentado pela CF/88, pela LOAS e por normativas expedidas por órgãos gestores e instâncias de deliberação (conferências e conselhos) e pactuação (CIT, CIBs). Todavia, no sistema de justiça, cada integrante (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos da segurança pública) tem sua própria lei orgânica, com arranjos institucionais específicos.
3. Os componentes de cada sistema possuem competências, conhecimentos, habilidades e atitudes diversificadas e muitas vezes complementares, visando o atendimento integral das necessidades sociais.
4. Os membros e equipes integrantes de cada sistema utilizam termos e nomenclaturas específicas da área, que por vezes possuem distintos significados.



Enquanto o **sistema de justiça** aplica dispositivos legais para a defesa de direitos, investigação e responsabilização, visando à garantia e à defesa de direitos inscritos no ordenamento jurídico, o **sistema de proteção social** oferta um conjunto de atenções voltadas à promoção do acesso a direitos sociais e às políticas públicas (assistência social, saúde, educação, trabalho, previdência social, habitação, alimentação etc.), cuja complementariedade das ofertas viabilizará o atendimento integral das demandas e necessidades apresentadas, sinalizando grande sinergia entre os respectivos sistemas. (COLIN; PEREIRA, 2014, p. 156).

Para perceber essas diferenças com maior clareza, observe o quadro a seguir:

SISTEMA DE DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO	SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL
<p>Aplicação de dispositivos legais e normativos para a defesa de direitos, a investigação e a responsabilização (segurança pública, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselho Tutelar).</p>	<p>Oferta de políticas públicas para concretizar direitos sociais (saúde, educação, assistência social, trabalho, previdência social, habitação, alimentação etc.).</p>

É importante reforçar que, diferente do SUAS – que pressupõe instâncias descentralizadas, operando sob uma gestão compartilhada e devidamente pactuada e deliberada – o sistema de justiça é constituído por instituições autônomas.

O sistema de justiça é composto dos seguintes órgãos:

1. Poder Judiciário;
2. Ministério Público;
3. Defensorias Públicas; e
4. Órgãos da segurança pública (delegacias especializadas, polícias judiciária, civil e militar).

Conforme definiu Campos,

Este Sistema é composto por diversas instituições, mas apresenta em seu centro o Poder Judiciário. Em torno dele gravitam o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia pública e a advocacia privada. Essas são as principais instituições responsáveis pela produção e pela distribuição da Justiça – cada qual atuando com suas especificidades, mas todas com a perspectiva de viabilizar o acesso da população à Justiça no país. (CAMPOS, 2008, p. 150)

## Sistema de defesa e responsabilização

Aplicação de dispositivos legais e normativos para defesa de direitos



## Órgãos do sistema de justiça

Para que você possa compreender melhor esse funcionamento, vamos, então, à descrição de cada uma dessas instâncias:

### *Poder Judiciário*

Como você já sabe, o Poder Judiciário é um dos três Poderes clássicos previstos na Constituição Federal Brasileira, junto com o Executivo e o Legislativo. Possui autonomia política, administrativa e financeira. Tem como função a administração da justiça, a guarda da Constituição Federal, o exercício da jurisdição. Nesse sentido, o Poder Judiciário faz valer as normas criadas e destinadas a solucionar conflitos de interesses provenientes da vida em sociedade. É considerada **função pública**, exercida especificamente pelos juízes, por constituir monopólio do Poder Judiciário, constitucionalmente estabelecido. Para tanto, desempenha como **função jurisdicional**:

- **Tutela dos direitos subjetivos:** se caracteriza por ser um atributo da pessoa, reconhecendo os sujeitos como titulares de poderes, obrigações e faculdades estabelecidos pela lei. Em geral, conduz a uma relação trilateral entre o titular, o destinatário e o objeto do direito e pode ser aplicado mesmo que contra o Poder Público.
- **Tutela os direitos fundamentais:** direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional).
- **Garante os direitos individuais abstratos:** nenhum indivíduo, grupo ou governo pode iniciar agressão contra qualquer outro indivíduo, grupo ou governo.
- **Aplicação da lei** ao fato concreto para solucionar conflitos.

São órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário:

- » Supremo Superior Tribunal Federal (STF) – trata dos temas relacionados às previsões da Constituição Federal;
- » Superior Tribunal de Justiça (STJ) – instância máxima de recursos judiciais;
- » Tribunais e Juízes Federais – abordam regramentos que envolvem responsabilidades da União;
- » Tribunais e Juízes do Trabalho – tratam de matéria na esfera do direito do trabalho;
- » Tribunais e Juízes Militares – abordam regramentos que envolvem a atuação dos servidores militares;
- » Tribunais e Juízes Eleitorais – abordam regramentos que envolvem o processo eleitoral; e

- » Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal – abordam regramentos que envolvem responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na esfera cível e criminal, bem como dos direitos difusos e coletivos assegurados nas normativas de políticas públicas.

São órgãos não jurisdicionais do Poder Judiciário:

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – controle e fiscalização do Poder Judiciário e de seus integrantes;
- Ouvidorias de Justiça – recebem reclamações e denúncias contra os órgãos ou membros do Poder Judiciário; e
- Escolas da Magistratura – realizam a formação dos membros e o curso preparatório de ingresso na carreira.

### *Ministério Público*

O Ministério Público situa-se fora da estrutura dos demais poderes da República (Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo). Segundo a Constituição Federal de 1988, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de Direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, o funcionamento da justiça depende da existência e da participação do Ministério Público. Para tanto, também lhe foi conferida uma estrutura própria, com autonomia política, administrativa e financeira, independência e garantias funcionais.

São órgãos do Ministério Público:

- **da União:** Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar.

Áreas de atuação do Ministério Público da União: direitos sociais e fiscalização de atos administrativos em geral; criminal; Previdência Social; consumidor e ordem econômica; meio ambiente e patrimônio cultural; combate à corrupção; populações indígenas e comunidades tradicionais; controle externo da atividade e sistema prisional; direitos do cidadão; direito eleitoral; direito do trabalho; direito militar.

- **dos estados e DF:** Ministério Público Estadual; Ministério Público do Distrito Federal.

Áreas de atuação do Ministério Público dos Estados e DF: criminal e execução penal; cível, concordata e falências públicas; família; defesa do meio ambiente; defesa do patrimônio público; defesa do consumidor; defesa do direito à habitação e urbanismo; defesa do direito à saúde; defesa do direito à educação; defesa do direito à assistência social; defesa do direito do idoso; defesa do direito da pessoa com deficiência; defesa do direito da criança e do adolescente, entre outros.

São órgãos não jurisdicionais do Ministério Público:

- Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – controle e fiscalização do Ministério Público e de seus integrantes;
- Ouvidorias do Ministério Público – recebem reclamações e denúncias contra os órgãos ou membros do Ministério Público; e
- Escolas do Ministério Público – realizam a formação dos membros e o curso preparatório de ingresso na carreira.



O Ministério Público foi constitucionalmente legitimado para tutelar todo e qualquer direito ou interesse transindividual, coletivo ou difuso e interesse individual indisponível. Isso, por sua vez, inclui a defesa dos direitos sociais (educação, saúde, habitação e outros) e direitos socioassistenciais.

Vamos agora buscar compreender o significado preciso das expressões aqui utilizadas.

#### INTERESSE COLETIVO

Constituem interesses transindividuais de pessoas ligadas por uma relação jurídica base entre si ou com a parte contrária, sendo seus sujeitos indeterminados, porém determináveis. Há também a indivisibilidade do direito, pois não é possível conceber tratamento diferenciado aos diversos interessados coletivamente, desde que ligados pela mesma relação jurídica. É o que pertence a uma coletividade ou à sociedade. Nesses casos estão inseridos os bens ambientais, a saúde, a educação, a assistência social, a habitação, a segurança alimentar, o patrimônio público, os consumidores, os direitos humanos, entre outros.



#### INTERESSE DIFUSO

Constituem interesses transindividuais, ou seja, que ultrapassam a esfera de um único indivíduo, caracterizados principalmente por sua indivisibilidade, em que a satisfação do direito deve atingir a uma coletividade indeterminada, porém, ligada por uma circunstância de fato. Por exemplo, o direito a respirar ar puro, a viver em um meio ambiente equilibrado, a ter qualidade de vida, entre outros que pertençam à massa de indivíduos e cujos prejuízos de uma eventual reparação de dano não podem ser individualmente calculados.

#### INTERESSE INDIVIDUAL INDISPONÍVEL

Pertence a uma só pessoa, mas sua proteção constante é importante para a sociedade. É o caso de criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência, pessoa em situação de rua, mulher em situação de violência, entre outros.

É importante, ainda, que você conheça quais são as funções institucionais do Ministério Público, conforme previsto no art. 129, da Constituição Federal de 1988. Veja:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição;

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; e

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Por fim, o Ministério Público também poderá interferir nas ações do Poder Executivo e nas políticas sociais por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Esse instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

### *Defensoria Pública*

Prevista na Constituição Federal como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a Defensoria Pública está incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados (art. 134, CF/88). Os necessitados, para a Defensoria Pública, são aquelas pessoas que possuem situação econômica que não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários advocatícios sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

A Defensoria Pública abrange:

- Defensoria Pública da União;
- Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; e
- Defensorias Públicas dos Estados.

A **Defensoria Pública da União** atua nos graus e nas instâncias administrativas federais, ou seja, junto à Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Tribunais Superiores, e instâncias administrativas da União.

Já as **Defensorias Estaduais e do Distrito Federal** são vinculadas às estruturas do Poder Executivo Estadual, atuando nas matérias afetas aos graus e instâncias dessa esfera. Em 2004, assegurou-se às defensorias públicas estaduais autonomia funcional e administrativa, dando-lhes tratamento equiparável e autônomo como o que foi dado ao Ministério Público.

A Defensoria Pública tem por funções:

I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;

II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;

III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;

IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;

V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses;

VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;

VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor;

IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;

X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;

XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;

XII – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado;

XIII – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;

XIV – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei;

XV – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais;

XVI – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas;

XVII – atuar nos Juizados Especiais;

XVIII – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos;

XIX – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores;

XX – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. (Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009)

Veja que, diante das atribuições acima relatadas, os profissionais do SUAS podem, por exemplo, realizar o encaminhamento para a Defensoria Pública de adultos que possuam conflitos na área do Direito Família: mulheres que desejam se divorciar de seus esposos (divórcio litigioso e consensual), investigação de paternidade, pedido ou reformulação de pensão alimentícia, entre outros.

É importante frisar que algumas Defensorias Públicas estaduais, como, por exemplo, a do Ceará, possuem programas de resolução de conflitos extrajudiciais, não se limitando ao ingresso no Poder Judiciário, garantindo aos cidadãos o conhecimento dos seus direitos, entre eles, as várias formas de resolução de um conflito, por meio de diferentes mecanismos (conciliação, mediação, arbitragem), ou seja, buscando, de forma prioritária, a sua solução extrajudicial, por meio do diálogo. Nesse programa, são realizados acordos de alimentos, divórcios consensuais e acordos de guarda de crianças e adolescentes.

Além disso, existem também defensorias públicas estaduais que atuam na área de Direitos Humanos e defesa da mulher, realizando, também, atendimento a demandas ligadas à população de rua, acompanhamento de denúncias, interdições, medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha e encaminhamentos para as redes de proteção existentes no estado e no município. Observamos que alguns estados possuem mais de um núcleo de atendimento aos usuários. As defensorias públicas também realizam atendimentos em outras áreas do direito, como criminal (penal), consumidor e outros. Cabe destacar, ainda, que a legislação que institui as Defensorias Públicas prevê como direitos dos assistidos:

I – a informação sobre:

a) localização e horário de funcionamento dos órgãos da Defensoria Pública;

b) a tramitação dos processos e os procedimentos para a realização de exames, perícias e outras providências necessárias à defesa de seus interesses;

c) a qualidade e a eficiência do atendimento;

d) o direito de ter sua pretensão revista no caso de recusa de atuação pelo Defensor Público;

e) o patrocínio de seus direitos e interesses pelo defensor natural;

f) a atuação de Defensores Públicos distintos, quando verificada a existência de interesses antagônicos ou colidentes entre destinatários de suas funções. (Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009)

### *Órgãos de segurança pública*

Delegacias especializadas – ofertam atenção especializada diante de determinados crimes relacionados a segmentos ou situações específicas. Entre as delegacias especializadas, algumas estão relacionadas às violações de direitos atendidas na PSE, tais como:

- Delegacia de Atendimento à Mulher;
- Delegacia de Atendimento à Terceira Idade; e
- Delegacia de Proteção à Infância e Adolescência.



Outras Delegacias Especializadas existentes: Delegacia de Polícia Fazendária, Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente, Delegacia de Homicídios, Delegacia de Repressão aos Crimes de Informática, Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial e Delegacia de Roubos e Furtos de Automóveis.

### *Conselho Tutelar (CT) – órgãos de defesa de direitos*

Instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), tem-se que:

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

No art. 136, do ECA, são definidas as atribuições do Conselho Tutelar, nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas relacionadas ao atendimento e à garantia de direitos de crianças, adolescentes e suas famílias (arts. 101, I a VII, e 129, I a VII, respectivamente), e à fiscalização das entidades não governamentais prestadoras de serviços (art. 95).

Veja que, para o cumprimento dessas atribuições, conforme previsto no art.136, inc. III a XII, do ECA, o conselheiro tutelar pode:

III – promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.”

IV – encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V – encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII – expedir notificações;

VIII – requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X – representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inc. II, da CF/88;

XI – representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural;

XII – promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

*Parágrafo único.* Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.



O Conselho Tutelar é criado por lei municipal e composto por 5 membros, eleitos pela sociedade local por um período de 4 anos. Possui independência funcional, desde que respeitada a legislação vigente, e suas decisões apenas podem ser revistas pelo Juiz da Infância e Juventude, em resposta à solicitação de qualquer cidadão que se sentir prejudicado.

Vale salientar que, na grande maioria dos municípios, o Conselho Tutelar se constitui em estrutura vinculada ao órgão gestor da política de assistência social. Independentemente dessa vinculação, é de se registrar, observando-se as atribuições acima citadas, a estreita correlação proveniente da atuação dos conselheiros tutelares e dos trabalhadores do SUAS, em particular no âmbito da PSE. Assim, tornam-se imprescindíveis a integração do CT na rede de proteção e o estabelecimento de suas responsabilidades nos protocolos e fluxos instituídos.

## SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA – ALGUNS APONTAMENTOS

É importante assinalar que um dos maiores entraves na relação entre os dois sistemas é a falta de conhecimento sobre os papéis e a estrutura que diferenciam o sistema de justiça e o SUAS, conforme evidenciado na pesquisa realizada pelo “Projeto Pensando o Direito: desafios à efetividade dos fundamentais. Proteção, Direitos e Geração de Oportunidades. As relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça. MJ/IPEA em parceria com o MDS, 2015”.

Segundo essa pesquisa, coordenada por Motta Costa (2015), os processos unilaterais de construção das normativas de cada sistema, o

desconhecimento e a linguagem própria dos operadores dos órgãos do sistema de justiça, como também dos gestores e trabalhadores dos SUAS, dificultam a comunicação e a integração entre os mesmos, uma vez que envolvem profissionais de formação diversa, com conhecimentos, habilidades, atitudes e significados diferentes.

Essa pesquisa destaca:

- diferentes normas foram produzidas ao longo do tempo, definindo competências e atribuições, sem o devido diálogo interinstitucional;
- linguagens diferentes, lógicas normativas diferentes e resultados esperados também diferentes;
- a principal fonte de conflito entre os dois sistemas é a expressão dos diferentes significados atribuídos pelos operadores de cada um dos sistemas acerca da relação entre ambos.

Outro ponto importante da pesquisa mostra que o sistema de justiça atua por meio de requisições para atendimento das demandas individuais em detrimento das demandas coletivas que devem ser diagnosticadas nos territórios para estabelecer diálogo interinstitucional com o SUAS e demais políticas públicas.

Fowler (2015) contribui para esse debate ao destacar que a segmentação das políticas de defesa de direitos e das políticas setoriais teve reflexo na organização do sistema de justiça. As Promotorias e Varas Judiciais são estruturadas por políticas sociais, como as de saúde, meio ambiente, trabalho, cidadania ou direitos humanos (na qual se encontra a competência pela política de assistência social) e por políticas de segmentos, como as da infância e juventude, mulher, idoso, pessoa com deficiência. Estas, por sua vez, realizam de forma expressiva, requisições aos profissionais dos SUAS para o atendimento à reivindicação de direitos por meio de demandas concretas e, em sua maioria, individuais. Essa lógica tende a induzir a desorganização dos serviços e o comprometimento dos recursos financeiros e materiais disponíveis.

A pesquisa coordenada por Motta Costa (2015) realizou um levantamento de dados de jurisprudências que revelou a obscuridade das informações sobre o tratamento dos direitos socioassistenciais por parte do sistema de justiça, ou seja, um tratamento secundarizado, demonstrando uma concepção de um direito ainda invisível acerca da política de assistência social. Os Tribunais de Justiça utilizam nomenclaturas diferentes e os critérios adotados para a tomada de decisões são muito variados.

Outra questão fundamental constatada pela pesquisa foi a pouca judicialização dos direitos socioassistenciais que, basicamente, ocorre para determinar a concessão do BPC. A maior demanda do Sistema de Justiça são as requisições para os gestores e para os próprios profissionais do SUAS. Portanto, não devemos utilizar o termo “judicialização” para caracterizar a relação entre os sistemas.

Considerando a autonomia e a especificidade de cada sistema, observe que é fundamental que as relações entre gestores, autoridades e equipes sejam horizontais e respeitem o papel de cada integrante da

rede interinstitucional. No entanto, entre o ideal e a realidade impõem-se lacunas que necessitam serem superadas.

Muitas são as requisições dos órgãos, que compõem o sistema de justiça, aos gestores da política de assistência social e, por vezes, diretamente aos trabalhadores do SUAS, tais como realização de estudos e de visitas domiciliares, elaboração de relatórios, perícias e laudos, entre outros. Todavia, há de se reforçar que as interfaces entre o SUAS e o sistema de justiça recaem nas funções de proteção e de responsabilização, e sua forma de execução deverá ser estabelecida entre os representantes dos órgãos envolvidos e os gestores da área, com a participação das equipes. Em todas as situações, essa articulação deve considerar em primeiro plano as demandas e os interesses dos sujeitos de direitos e zelar pelo cumprimento das responsabilidades e lógicas de funcionamento de cada sistema.

Vale ainda salientar que a definição das metodologias e dos instrumentos de abordagem e atendimento dos usuários se caracteriza como competências exclusivas dos profissionais. Essa afirmação é referendada pelos códigos de ética e pelas legislações e normativas que regulamentam as profissões das equipes de referência do SUAS.

Entre as solicitações recebidas pelo SUAS na relação em tela, cabe destacar que, muitas vezes, o sistema de justiça imprime um “caráter investigativo” às ações da assistência social, na medida em que solicita que os serviços socioassistenciais realizem averiguações de denúncias. Ou, então, solicitações que primam pela produção de “provas”, de comprovação das violências sofridas para dar seguimento ao processo de responsabilização, por exemplo.

Há, ainda, solicitações para a inclusão em serviços e para a garantia de direitos sociais que extrapolam as competências do SUAS, que deveriam ser destinadas a outras políticas públicas, tais como: acesso a vaga em creche, tratamento de saúde/dependência de substâncias psicoativas e acesso a moradia, refletindo a concepção de que a assistência social é processante, realiza encaminhamentos/facilita acessos em detrimento de suas especificidades, muitas vezes por desconhecer as funções da política.

Essa relação sofre, também, com a ausência de fluxos e protocolos instituídos para balizar a ação dos profissionais do SUAS e dos operadores do sistema de justiça. A superação desses obstáculos exige que os gestores, nos três níveis de governo, sejam proativos junto aos operadores do sistema de justiça, criando espaços de troca, de conhecimento dos papéis e responsabilidades e, sobretudo, definindo os respectivos fluxos e procedimentos que subsidiem a ação das instituições envolvidas.

Requer, portanto, o estabelecimento de relações interinstitucionais nos diversos níveis de gestão e dimensões, considerando as estruturas presentes nos territórios:

- Gestão municipal de assistência social e Varas (Poder Judiciário), Promotorias (Ministério Público), Defensoria Pública, nas Comarcas.
- Gestão estadual de assistência social e Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública.

---

1 Para maiores informações sobre a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça, recomendamos a leitura da Nota Técnica SNAS/MDS nº 02/2016, que está disponível no seguinte endereço: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NotaTecnica\\_SUAS\\_Sistema%20de%20Justica\\_2016.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_SUAS_Sistema%20de%20Justica_2016.pdf)

- Gestão nacional de assistência social e CNJ (Poder Judiciário), CNMP (Ministério Público), CONDEGE (Defensoria Pública).

## A INTERFACE ENTRE O SISTEMA DE JUSTIÇA E A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PSB) E ESPECIAL (PSE)

A atuação da PSB na relação com o Sistema de Justiça, de maneira geral, ocorre por meio do PAIF – CRAS, que busca fortalecer a função protetiva das famílias, os vínculos familiares e comunitários, as potencialidades e aquisições e a perspectiva preventiva e proativa de trabalho social junto às comunidades, como forma de promoção do acesso a direitos e seu usufruto. Essas são as razões pelas quais ocorre uma grande interlocução da PSB com todos os órgãos do sistema de justiça. Vale lembrar que, nesse contexto, se destacam as relações com o Conselho Tutelar, para apoio às famílias no território, e com os órgãos da Segurança Pública, para emissão de documentação civil.

Por outro lado, algumas situações que chegam ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário podem requerer encaminhamentos para o trabalho social com a família, quando se avaliar que isso pode contribuir para o acesso à rede de proteção, fortalecimento de vinculações e dos processos de pertencimento e inclusão social.

Um exemplo dessas situações é a interlocução das equipes do CRAS com o Sistema de Justiça e o sistema prisional:

- apoio à **manutenção de vínculos familiares**, por meio do acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes cujo responsável encontre-se em situação de privação de liberdade;
- apoio à **reinserção familiar de egressos** que antecede o desligamento das instituições prisionais aos cumprimentos da pena.

Observe que as situações de violação de direitos já instaladas na vida de indivíduos e famílias impõem interfaces entre a PSE e o sistema de justiça, uma vez que envolvem a trajetória de acesso e restauração de direitos. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), no caso da Média Complexidade, e os serviços de acolhimento em se tratando da Alta Complexidade, são as unidades que mais recebem requisições do sistema de justiça.



Os CRAS também são constantemente requisitados pelo sistema de justiça, especialmente nos municípios com menos de 20 mil habitantes, sem cobertura de CREAS. Nesses municípios, a estratégia é a oferta regionalizada de CREAS/PAEFI, sob coordenação e/ou execução do ente estadual. A regulação e expansão dos CREAS regionais e a implantação dos serviços regionalizados de acolhimento para crianças e adolescentes e para adultos e famílias está em curso, conforme Resoluções nº 17, de 3 de outubro de 2013, e nº 2, de 3 de abril de 2014.

A relação entre a PSE e o sistema de justiça é marcada, fundamentalmente, por requisições recebidas pela rede socioassistencial, tais como:

- **CREAS:**
  - » o **PAEFI:** informações quanto a situações em que um membro da família é o agressor e está submetido à medida de afastamento; situações em que a violência seja revelada nos acompanhamentos realizados, exigindo medidas protetivas.
  - » o **Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de LA e PSC** – aplicação da medida, que requer relatórios de acompanhamento e de desligamento.
- **PETI:** situações de exploração do trabalho infantil que demandem ações do sistema de justiça para responsabilizar, por exemplo, empregadores.
- **Serviços de acolhimento:** processo de acolhimento, de acompanhamento e de desligamento de crianças e adolescentes, de idosos, de pessoas com deficiência e de mulheres, em situação de violências, acolhidas, com aplicação de medida de proteção.



O acolhimento de crianças e adolescentes se caracteriza como medida protetiva, aplicada pela autoridade judiciária, que deve solicitá-lo ao órgão gestor da política de assistência social. Quando ocorrer acolhimento emergencial, sem prévia determinação judicial, o Juiz da Infância e da Juventude deve ser comunicado pela assistência social em até 24 horas após o acolhimento, sob pena de responsabilidade. (COLIN; PEREIRA, 2014, p. 175)

Conforme destacado, as requisições indevidas que derivam da insuficiência e ausência de equipes multidisciplinares no sistema de justiça, como a realização de laudos periciais, de relatórios de inspeção, de estudo para guarda, de interdição, de tutela ou curatela sobrepõem a função de responsabilização à função de proteção dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, a equipe técnica deve contar com a atuação e o respaldo do gestor para responder, negativamente, ao sistema de justiça quando a requisição ferir os objetivos da assistência social. Não se trata de disputas, mas de fortalecimento de cada instituição naquilo que é sua competência.

Observe que os casos de violação de direitos em acompanhamento pelos CREAS e pelo sistema de justiça exigem articulação e integração entre as equipes interprofissionais e os responsáveis pelas instituições. Muitas vezes, exige o envio periódico de relatórios (serviço de medidas socioeducativas em meio aberto e serviços de acolhimento) que versem sobre o acompanhamento realizado pelos serviços socioassis-

tenciais para o sistema de justiça, com o intuito de subsidiar as decisões referentes ao caso. Conforme apresentado no Caderno de Orientações Técnicas sobre o CREAS (BRASIL, 2011, p. 43):

- Os relatórios podem dispor de informações sobre as seguranças aprofundadas, o progresso em relação às famílias e aos indivíduos acompanhados e, quando couber, de outras informações, observando-se, necessariamente, sua pertinência, relevância e benefício para os usuários.
- Os relatórios do CREAS não devem se confundir com a elaboração de “laudos periciais”, relatórios ou outros documentos com finalidade investigativa que constituem atribuições dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização.
- Conforme definido para o serviço, o fluxo de encaminhamento de relatórios para os órgãos do sistema de defesa de direitos, quando realizados pelos profissionais dos CREAS, guardarão a responsabilização de relatórios que versem sobre o atendimento e o acompanhamento às famílias e aos indivíduos, resguardando-se o que dispõe o código de ética e as orientações dos respectivos conselhos de categoria profissional.
- Quando da elaboração de relatórios, os profissionais devem, necessariamente, observar as funções de proteção social da assistência social, bem como o papel dos serviços dos CREAS e suas competências, que, de modo algum, poderão ser confundidos com o papel dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização, a exemplo de delegacias e órgãos do Poder Judiciário.



No caso específico da violência doméstica/intrafamiliar, nem sempre as famílias compreendem a necessidade de formalizar denúncias e de responsabilizar o(s) agressor(es). A expectativa limita-se à cessação da violência. Muitos fatores estão relacionados a essa posição, passando por questões afetivas, dependência financeira, vergonha, sentimento de culpa, entre outros. Nesse sentido, há resistência, por parte dos usuários, em acionar o sistema de justiça.

Outra demanda recorrente encaminhada para os CREAS pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Disque 100 (violações contra crianças e adolescentes) e Disque 180 (violência contra mulher) são as solicitações para verificação das denúncias. Ocorre que, como o locus específico para recepção de denúncias de violações/violências são os conselhos tutelares, na área de criança e adolescentes, e as delegacias especializadas e o Ministério Público, para outros segmentos, e, como essas instituições, em sua grande maioria, têm uma estrutura precária de

logística, de recursos humanos e qualificação, tais solicitações acabam sobrecarregando as equipes dos CREAS.

Importante ressaltar que a verificação de denúncias pelos CREAS pode implicar em prejuízo ao seu papel protetivo no atendimento aos usuários, especialmente nos casos relacionados a situações de violência intrafamiliar.

Para evitar prejuízo,

recomenda-se que os encaminhamentos ao CREAS sejam operacionalizados após denúncia e acionamento dos órgãos responsáveis pela investigação e responsabilização e, ainda, após adotadas as medidas emergenciais de cuidados à saúde, quando for o caso. (COLIN; PEREIRA, 2014, p. 167).

Cabe destacar que não deve ser considerado o envio de original ou cópia de cadastros, prontuários, fichas ou qualquer documento de registro de informações dos atendimentos e acompanhamentos realizados pelas equipes de referência, considerando o sigilo profissional e o vínculo de confiança estabelecido entre a família e equipe técnica.

#### IMPORTANTE!

As informações demandadas devem ser fornecidas por meio de relatórios objetivos e fundamentados, com a devida atenção e cuidado no que se refere a informações sigilosas. Orienta-se que, ao responder a uma determinação judicial por informações de famílias acompanhadas pelo PAEFI, o relatório a ser encaminhado contenha a assinatura do coordenador do CREAS e de todos os profissionais da equipe técnica de referência do serviço, refletindo, assim, a integração entre gestão e execução, bem como a multidisciplinaridade do atendimento.



#### ATENÇÃO

Quaisquer informações obtidas ou produzidas pela escuta no PAEFI devem estar exclusivamente a serviço da PROTEÇÃO do sujeito e não para a constituição de informações centradas na culpabilização da pessoa que cometeu a violência e/ou violação de direitos, esse último relacionado aos órgãos de defesa de direitos.

Destaca-se, ainda, que os relatórios elaborados por profissionais do PAEFI são instrumentos técnico-operativos fundamentais em suas práticas cotidianas, cujo perfil técnico busca dar materialidade às ações de atendimento especializado de proteção social aos usuários e que, ao serem utilizados como documentos de caráter investigativo e/ou laudos periciais, podem descaracterizar o serviço, fragilizar e destituir o caráter protetivo da política pública de assistência social, gerando sérios conflitos de competências e dificuldades de compreensão e desconfiança por parte dos usuários dos serviços socioassistenciais.

No entanto, quando, ao longo do acompanhamento aos indivíduos e famílias, a equipe do PAEFI identificar situação que deva ser de conhecimento de órgãos do sistema de justiça para proteção, defesa e garantia de direitos, deverá, por meio de relatório, fazer as devidas comunicações.

O atendimento não pode, de maneira alguma, ser compreendido como medida de desresponsabilização da pessoa que cometeu

a violência. Considerando os dispositivos da legislação brasileira – a exemplo da Lei Maria da Penha, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Estatuto do Idoso – quando houver decisão judicial que impeça ou restrinja o contato de quem cometeu a violência, esta decisão deve ser observada e respeitada pelo CREAS. Nesses casos, o autor da violência não deve integrar ao acompanhamento. (COLIN; PEREIRA, 2014, p. 166)

### *Avanços destacados na articulação entre o SUAS e o sistema de justiça*

#### **PROVIMENTO Nº 36/2014 DO CNJ:**

Recomenda aos juízes de direito a atuação integrada com os órgãos de gestão das políticas de assistência social, educação e saúde, nos âmbitos municipal e estadual, especialmente no que se refere à aplicação de medidas protetivas para crianças e adolescentes e suas respectivas famílias. Além disso, expressamente condena “o uso de expressões admoestadoras, a exemplo de sob pena de crime de desobediência ou prisão” (artigo 6º, incisos I e II).

#### **RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 02/2006:**

Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação das equipes interprofissionais nas Comarcas do Estado, junto à Justiça de Infância/Juventude, de acordo com os arts. 150 e 151 do ECA.

#### **RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 09/2007:**

Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas previstas na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

#### **PUBLICAÇÕES DO CNMP:**

Orientam a atuação do Ministério Público no tocante às políticas setoriais e de defesa de direitos.

#### **REGISTRO DE PEDIDOS DE PROVIDÊNCIAS AO CNJ, CNMP E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS:**

Solicitação de constituição de equipes inter profissionais junto aos órgãos que integram o sistema de justiça.

#### **CARTA DE CONSTITUIÇÃO DE ESTRATÉGIAS EM DEFESA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:**

Estabelece as ações específicas para cada órgão que compõe o sistema de garantia de direitos e dispõe acerca de sua complementariedade.

#### **DOCUMENTOS NORMATIVOS E ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO MDS:**

Esclarecem as funções, objetivos, estruturas, instâncias, organização da gestão técnica e financeira e ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da política de assistência social.

**TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA** firmados entre o MDS e cada Ministério Público Estadual, do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho.



## SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA – ENCAMINHAMENTOS NECESSÁRIOS

Como você pode observar, cada sistema atua com contribuições próprias e específicas à prevenção e superação das situações de violação de direitos por meio de:

- provisões específicas por parte do Estado, para assegurar acesso a direitos, recursos, bens e serviços;
- atendimento especializado para proteção à integridade física e psíquica;
- reconstrução de relações humanas, sociais e comunitárias;
- empoderamento das famílias; e
- participação e controle social.

É importante ter claro que a garantia de direitos exige relação de mão dupla. Em certos momentos, a assistência social deverá acionar os órgãos de defesa e responsabilização, em outras ocasiões ocorre o inverso, ou seja, a assistência social passa a ser acionada pelo sistema de justiça.



Nessa relação, destaca-se que os sujeitos que demandam por Proteção Social Básica e Especial, muitas vezes, necessitam de medidas preventivas, proativas e protetivas, com o intuito de interromper as vulnerabilidades e riscos de violações de direitos vivenciadas. Por sua vez, os órgãos de defesa e responsabilização identificam situações de vulnerabilidades e violação de direitos associadas diretamente à desproteção social e demandam atendimentos da rede socioassistencial.

Você não deve perder de vista que a assistência social, como política de proteção social não contributiva, responsável pela provisão dos direitos socioassistenciais, articula-se às demais políticas públicas e ao sistema de justiça para garantir o acesso aos direitos e a melhoria das condições de vida, de desenvolvimento humano, de vínculos familiares e de pertencimento comunitário.

Dentre os direitos que derivam da Constituição Federal, da LOAS e de outras legislações infraconstitucionais destacam-se aqueles que fundamentam as chamadas seguranças socioassistenciais (**direito à garantia de renda; direito à convivência familiar e comunitária; e direito à provisão de acolhimento em situações específicas, nas quais se observa a presença de riscos pessoais e sociais**), já abordadas no Módulo I deste caderno.

Cabe destacar ainda que, no âmbito da PSE, frente às situações de risco pessoal e social por violações de direitos, particularmente nos casos de negligência, violência e abandono, que podem envolver desde episódios eventuais ou isolados até históricos intergeracionais mais agravados, há que se reconhecer a importância da complementariedade dos respectivos sistemas e da atuação convergente das equipes interprofissionais.

Ressaltamos ainda que as questões apresentadas neste caderno já estão sendo tratadas pelos gestores da assistência social e pelos operadores do sistema de justiça. Todavia, os debates e reflexões em curso apontam para a necessidade de se avançar no processo de integração entre os sistemas em tela, de forma a garantir horizontalidade e que não haja sobreposição de funções e de poderes, tendo como norte a garantia de direitos sociais aos sujeitos que demandam proteção social, particularmente no que se refere às observações de Colin e Pereira (2015):

- Definição das atribuições e papéis dos diversos órgãos e instituições envolvidas, respeitando suas particularidades.
- Pactuação de fluxos e protocolos de atendimento que respeitem a especificidade de cada sistema e as necessidades dos sujeitos.
- Definição de estratégias que viabilizem a articulação inter-setorial (reuniões, planejamento, discussão de caso, atendimento conjunto, entre outros).
- Capacitação das equipes do SUAS e do sistema de justiça.
- Articulação entre os sistemas de informação.
- Instituição conjunta de sistema informacional de registro dos atendimentos;
- Definição de canais permanentes de comunicação, troca de informações complementares, ajustes e aprimoramentos da articulação estabelecida em rede.
- Criação de bases institucionais para a cooperação, com acordos firmados entre a gestão e os órgãos do sistema de justiça, repercutindo qualitativamente no apoio ao trabalho cotidiano das equipes.

Chegamos, assim, ao final deste **Curso de Atualização Sobre a Organização e Oferta dos Serviços da Proteção Social Especial**. Diante da crescente demanda social pela reflexão sobre temas que estimulem ações fundamentadas nos debates, nos avanços institucionais, nas novas leis e políticas públicas, esperamos ter contribuído para aprofundar seus conhecimentos com conteúdos relevantes, que possam lhe auxiliar no trabalho cotidiano no âmbito da assistência social, quer sua atuação seja em conselhos, no provimento dos serviços ou na gestão do SUAS. Esperamos que este tenha sido um momento marcante na sua trajetória de enriquecimento pessoal e profissional.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7334.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

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

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerialq MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria\\_interministerial\\_127\\_de\\_05mai\\_29\\_2008.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_interministerial_127_de_05mai_29_2008.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a expansão e alteração do cofinanciamento federal dos serviços de Proteção Social Especial, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008b.

\_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução bnº 4, de 1º de março de 2012. Dispõe sobre as metas, os prazos e os procedimentos relativos ao Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – Programa BPC na Escola, no âmbito do Plano Viver sem Limite, a serem observados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012c.

\_\_\_\_\_. **Caderno 3 – Vigilância socioassistencial**: garantia do caráter público da política de assistência social. CapacitaSUAS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013b.

\_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Tripartite. Relato da reunião nº 124 da CIT. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012d.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013c. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/web-arquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_Vigilancia.pdf](http://www.mds.gov.br/web/arquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Registro mensal de atendimento**. 2013d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20registro-mensal-de-atendimento-2013-rma-1>>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Assistência Social. Informe da Previdência Social, v. 27, n. 11, nov. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional De Assistência Social. **Resolução Nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Dispõe sobre ratificação da equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011a.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 8, de 16 de março de 2012. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012b.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4, de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2013-004-13-03-2013.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 28, de 14 de outubro de 2014. Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Confederação Nacional de Municípios; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Diagnóstico municipal participativo para o desenvolvimento humano local**: volume 1 – Relatório executivo de construção coletiva do Diagnóstico Municipal Participativo para o Desenvolvimento Humano Local. Brasília, DF: Confederação Nacional de Municípios; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012e. Disponível em: <[http://www.gustavocezario.com.br/gustavocezario/Publicacoes\\_files/Diagnostico%20Municipal%20Participativo%20%282012%29.pdf](http://www.gustavocezario.com.br/gustavocezario/Publicacoes_files/Diagnostico%20Municipal%20Participativo%20%282012%29.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BROSE, M. **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo, 2010.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

\_\_\_\_\_. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

JOPPERT, M. P.; SILVA, R. R. **Guia metodológico para monitoramento e avaliação participativa de ações municipais**. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Municípios/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012. Disponível em: <[http://preval.org/files/Guia\\_Metodologico\\_para\\_Monitoramento\\_e\\_AvaliacaoParticipativa\\_2012.pdf](http://preval.org/files/Guia_Metodologico_para_Monitoramento_e_AvaliacaoParticipativa_2012.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 219-251, ago. 2014.

TORRES, R. M. **Itinerários pela educação latino-americana**: caderno de viagem. Porto Alegre: Artmed, 2001.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA PELA  
**IMPrensa NACIONAL**  
SIG, QUADRA 6, LOTE 800 70610-460 - BRASÍLIA-DF