

RELAÇÕES INTERSETORIAIS E COM OS SISTEMAS DE JUSTIÇA E DE GARANTIA DE DIREITOS

RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS SETORIAIS

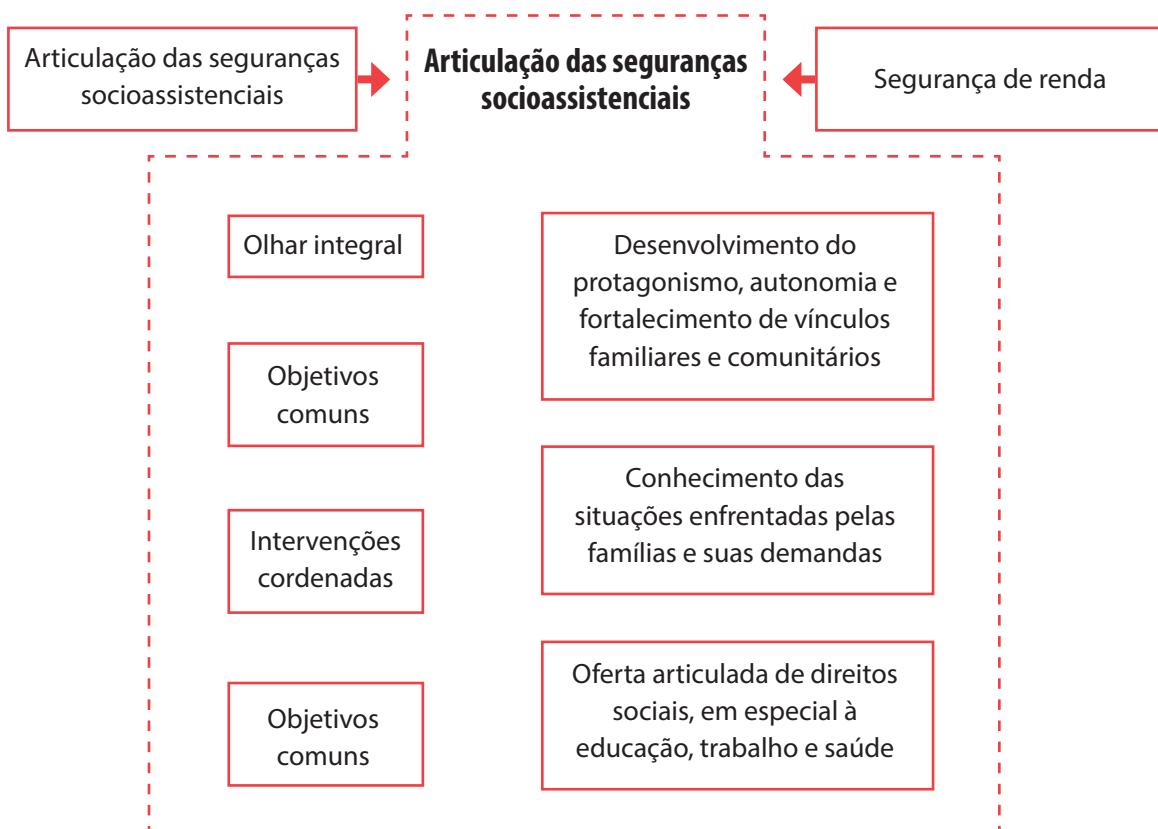
Em primeiro lugar, vamos lembrar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) já apontava, em 2004, para a necessidade da gestão intersetorial no processo de garantia de proteção social à população. Ainda, em relação aos princípios do SUAS, é preciso observar o art. 3º da NOB-SUAS/2012, destacando 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 – intersetorialidade: 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 pese a 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.

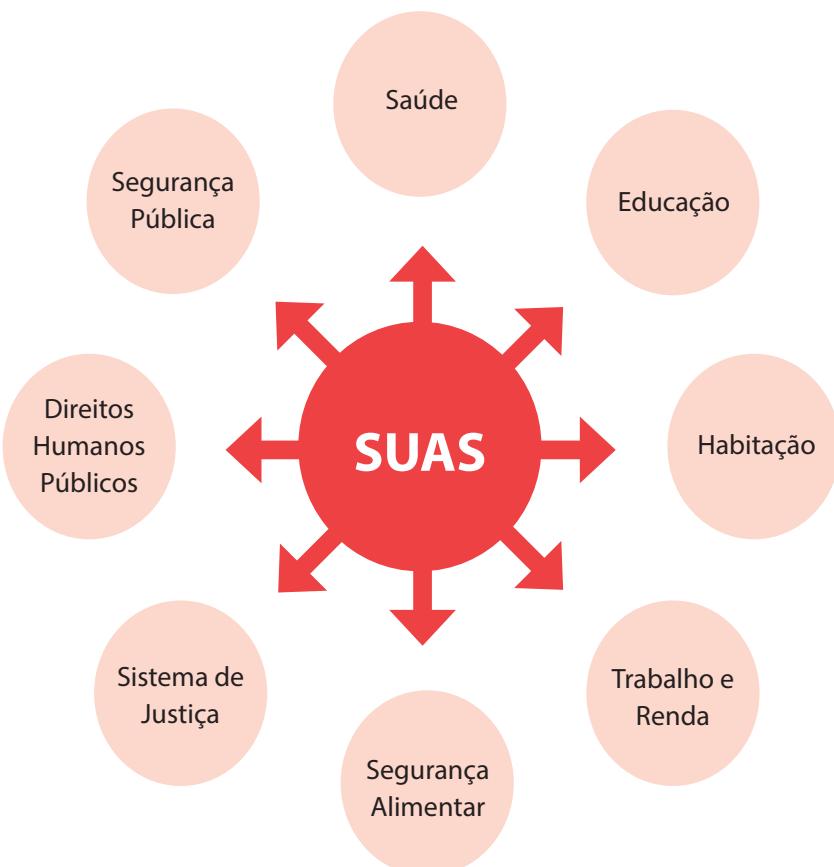


Entre os propósitos deste caderno, o tema intersetorialidade é fundamental, pois destaca o papel da gestão em estabelecer redes intersetoriais integradas pelos diversos atores e pelas organizações de proteção e defesa dos direitos e pronuncia o respeito tanto ao princípio da incompletude institucional 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 intersetoriais 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 Intersetorialidade



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 permeiam todas as políticas intersetoriais” (RIZZOTTI, 2014).

Pois bem! Agora que você já se inteirou do conceito de intersetorialidade, nosso próximo passo será conhecer os requisitos para a ação intersetorial. 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 intersetorial 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



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.

situações de violação de direitos.

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 oferecer 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 intersetorialidade, os conselhos gestores de políticas públicas têm papel privilegiado, uma vez que são responsáveis pela aprovação e acompanhamento 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 provisões 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 inter-setorialidade 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 da 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 regramentos 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 cenário, 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
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).	Oferta de políticas públicas para concretizar direitos sociais (saúde, educação, assistência social, trabalho, previdência social, habitação, alimentação etc.).

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 constitucionalidade 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 – oferecem 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

- 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 cumprimento 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/PAIFI, 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 solicita-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 sobreponem 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 asseguranças afiançadas, 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, guardará 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 cessão 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 lócus 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.

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 descharacterizar 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



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.

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)

Ananços 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 Pùblico 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 Pùblico Estadual, do Distrito Federal e Territórios, Ministério Pùblico Federal e Ministério Pùblico 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>. 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>. 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/constituição/constituicacomilado.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>. 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>. 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 Interministerial 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>. 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 nº 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/webarquivos/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%20/registro-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>. 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>. 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